

# ANALISIS CSIS

# Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat

## INGANTAR REDAKSI

## ARTIKEL

Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Melalui Program HPH Bina Desa Hutan (Studi Kasus Desa Muara Gusik, Kecamatan Muara Kcdang, Kabupaten Kutai, Kaltim)

Transformasi ke Arah Pertanian Berbudaya Industri: Suatu Tinjauan Teoretik

Evaluasi Pemerataan Kesempatan Masyarakat Pendidikan

- Kajian Kelembagaan Ekonomi dalam Menunjang Pertanian Rakyat Terpadu di Kawasan Timur Indonesia (Kasus di Propinsi Maluku dan Timor Timur)
- Konsekuensi Ekonomi dari Penggusuran Pemukiman: Kasus Gerbangkertosusila, Jawa Timur
- Perkembangan Teknologi Dunia dan Persoalan yang Dihadapi Indonesia

## ANALISIS PERISTIWA

- Perkembangan Politik Pasca-Pemilu 1997



## **Analisis CSIS**

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## **Logo CSIS**



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menge-mukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya meng-analisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta meng-uraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Rufinus Lahir

*Dewan Redaksi*

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joeowono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

*Redaksi Pelaksana*

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

**STT**

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

**ISSN**

0126-222X

TAHUN XXVI, NO. 5, SEPTEMBER-OCTOBER 1997

## Daftar Isi

### Pengantar Redaksi

440

### Artikel

- Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Melalui Program HPH Bina Desa Hutan (Studi Kasus Desa Muara Gusik, Kecamatan Muara Kedang, Kabupaten Kutai, Kaltim)  
*Herman Hidayat* 443
- Transformasi ke Arah Pertanian Berbudaya Industri: Suatu Tinjauan Teoretik  
*Arif Satria* 464
- Evaluasi Pemerataan Kesempatan Memperoleh Pendidikan  
*Murwatie B. Rahardjo* 478
- Kajian Kelembagaan Ekonomi dalam Menunjang Pertanian Rakyat Terpadu di Kawasan Timur Indonesia (Kasus di Propinsi Maluku dan Timor Timur)  
*Iwan Setiaji, Tri Pranadji dan Nizwar Syafa'at* 488
- Konsekuensi Ekonomi dari Penggusuran Pemukiman: Kasus Gerbangkertosusila, Jawa Timur  
*Carunia Mulya Firdausy* 510
- Perkembangan Teknologi Dunia dan Persoalan yang Dihadapi Indonesia  
*Agung Eko Hartanto* 522

### Analisis Peristiwa

- Perkembangan Politik Pasca-Pemilu 1997  
*Arief Priyadi* 535

# Pengantar Redaksi

**A**SUMSI adanya HPH Bina Desa Hutan akan memberdayakan perekonomian masyarakat di kawasan hutan, sebagaimana diteliti *Herman Hidayat*, rupanya masih jauh dari keterwujudannya. Contoh kasus, dari sekian banyak program HPH PT ITCI di Kabupaten Kutai yang menyangkut isu sentral: pencetakan sawah, pembuatan irigasi, pemeranannya koperasi, pelestarian sumber daya hutan dan lingkungan ternyata di lapangan telah gagal. Di antaranya sedikit sekali keberhasilan yang "diknikmati" warga masyarakat hanyalah pembangunan balai desa, kantor koperasi, mushola, fasilitas olahraga dan ketrampilan anyaman. Ironis! Menurut penilaian Dinas dan Kanwil Kehutanan di sana konduite perusahaan itu tetap baik, sehingga lolos untuk dapat terus memperoleh perpanjangan izin HPH. Hal ini menunjukkan dominannya *top-down policy* dalam pembangunan. Jikalau partisipasi masyarakat dioptimalkan keterlibatannya sejak awal perencanaan dan pelaksanaan program dan institusi Pemda terkait sungguh dilibatkan secara benar, tentunya akan lebih menghasilkan produktivitas yang jauh lebih baik.

Pada PJP II dengan tantangan yang besar yaitu tuntutan industrialisasi dan perdagangan bebas yang sudah di depan mata, dalam sorotan *Arif Satria* seharusnya pemerintah lebih memperhatikan sektor pertanian, tempat bergantung 48 persen tenaga kerja di Indonesia. Dengan bagian hampir separuh tenaga kerja dan proporsi sumbangannya hanya 18,6 persen PDB sekarang ini berarti pertanian menjadi tidak produktif dan tak efisien. Sektor pertanian semakin tertinggal dari sektor industri adalah akibat proses industrialisasi yang cukup gencar, cepat dan berhasil, namun belum mengait ke sektor pertanian. Nilai tukar petani yang belum membaik serta sikap mental dan budaya yang masih tradisional membawa mereka semakin menurun pendapatannya per kapitanya. Maka itu pertanian perlu dikelola secara budaya industrial, artinya dengan organisasi kerja terspesialisasi, efisien, komersial dan berorientasi nilai tambah. Hal ini ditunjang industrialisasi pedesaan: pengaitan pertanian dengan industri, pengembangan agroindustri dan industri kerajinan disertai partisipasi penuh masyarakat tani pedesaan.

Dalam situasi kemampuan ekonomi negara semakin baik dan tuntutan peningkatan sumber daya manusia justru semakin tinggi, dinilai aneh oleh *Murwatie B. Rahardjo* bahwa alokasi biaya pendidikan nasional masih terlihat kecil. Dari APBN sejak tahun 1986/1987 sampai dengan 1995/1996 proporsi anggaran untuk pendidikan tidak sampai 10 persen. Padahal, di empat negara anggota ASEAN lain menurut data tahun 1990 saja anggaran pendidikan telah mencapai lebih dari 18 persen anggaran negaranya. Ternyata kesenjangan

pendapatan di masyarakat juga diakibatkan oleh terjadinya kesenjangan pendidikan antar regional maupun antar sektoral. Maka meskipun pendidikan belum begitu berhasil membu-didayakan minat baca masyarakat, diusahakan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan formal ataupun nonformal menjadi salah satu upaya pembangunan menuju tercipta-nya masyarakat yang maju, selain berperan untuk memperbaiki kesenjangan sosial.

Kelembagaan ekonomi untuk menunjang pertanian rakyat terpadu di KTI dikaji oleh *Iwan Setiajie dan kawan-kawan*, bahwa pada umumnya baru menghasilkan pertanian subsistem yang masih sederhana dan belum mengusahakan penanganan produksi, pemasaran dan investasi untuk peningkatan. Baik petani sendiri maupun lembaga yang ada ter-batas sarana dan prasarana produksi dan permodalannya. Surplus produksi jarang sekali dialokasikan untuk pengembangan usaha, selain untuk memenuhi kebutuhan adat atau pe-ningkatan status sosial. Penguasaan petani atas informasi dan harga pasar relatif sangat lemah. Subsistem produksi, pemasaran, dan pengolahan belum terintegrasi secara padu. Untuk itu para pelaku produksi komoditi sejenis atau lingkungan domisili perlu melaku-kan konsolidasi usaha dalam integrasi horisontal dengan kelembagaan seperti kelompok tani dan koperasi, yang diintegrasikan secara vertikal dengan pengembangan pasar dan perbankan, di samping lembaga penyuluhan dan penyerapan teknologi mutakhir, lembaga pengolahan industrial, jasa transportasi, dan usaha dagang. Namun pembentukan lembaga-lembaga ekonomi ini agar mempertimbangkan kebutuhan dan melibatkan kepentingan riil petani, setidak-tidaknya meminta pendapatnya. Hanya kelembagaan yang formal diturunkan dari atas biasanya tidak berfungsi.

Tanah di perkotaan telah menjadi komoditi ekonomi yang diperebutkan, baik un-tuk keperluan pemukiman, industri, jalan raya maupun untuk fasilitas pembangunan se-perlukan seperti pendidikan, rumah sakit, hotel dan pasar. Karenanya penggusuran pemukiman di kota-kota besar merupakan salah satu program penataan yang tak terelakkan. Hasil studi *Carunia Mulya Firdausy* atas pelaksanaan penggusuran di Gerbangkertosusila menunjukkan bahwa kondisi ekonomi penduduk yang digusur ke tempat baru tidaklah lebih baik di-bandung sebelum digusur. Bahkan penghasilan mereka sekarang hampir tak memadai un-tuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Padahal, pemindahan penduduk seharusnya menjadi bagian dari program pengentasan kemiskinan dan bukan sebaliknya. Maka, peng-gusuran pemukiman sangat mempersyaratkan ganti-rugi yang selayak-layaknya dan tidak diputuskan sepihak hanya oleh pemerintah atau pengembang. Informasi atas harga tanah di tempat lama maupun baru dan kepuasan prosedur pengambilalihan tanah harus diper-hatikan, agar penduduk dapat melakukan perencanaan penggunaan ganti-rugi secara tepat bagi perbaikan hidup. Kemudian masih harus diikuti program bantuan supaya penduduk bisa melakukan kegiatan ekonomi yang produktif di tempat baru demi peningkatan keada-an sosialnya.

Perkembangan teknologi dikemukakan *Agung Eko Hertanto* berperanan penting un-tuk pertumbuhan ekonomi. Selama 50 tahun terakhir separuh dari pertumbuhan ekonomi

negara industri maju berasal dari kemajuan teknologi. Bersamaan dengan ini pengembangan sains juga penting, karena sains merupakan motor utama kemajuan teknologi. Menghadapi globalisasi ekonomi dalam persaingan pasar bebas, jelas bangsa Indonesia harus selalu menguatkan daya saing produk-produknya dengan meningkatkan kualitas teknologi, didukung pengembangan sains. Riset unggulan teknologi diperlukan untuk menghasilkan produk komersial dan riset sains perlu mempertahankan momentum kelanjutan riset teknologi. Apalagi, kegiatan riset yang dilakukan Indonesia saat ini belum memadai. Mulai dari kualitas SDM, anggaran, penggunaan sarana informasi, fasilitas laboratorium, koordinasi dan kerja sama antara lembaga riset, sampai publikasi hasil riset masih minimal. Maka keseluruhannya itu sangat mendesak untuk segera diperbaiki, ditunjang oleh kebijakan industri yang baik dan konsisten di mana kebijakan ini jangan menjadi monopoli pemerintah tetapi sangat perlu bekerja sama dengan lembaga riset swasta, terutama industri swasta.

Menurut *Arief Priyadi*, dalam bulan Juni dan Juli 1997 dijumpai beberapa peristiwa menonjol dan menandai kehidupan politik di Indonesia, yaitu: (1) Penandatanganan berita acara hasil penghitungan suara Pemilu 1997; (2) Pembahasan tata tertib DPR; dan (3) Terjadinya sirkulasi elite politik. Secara implisit dikatakan bahwa munculnya peristiwa-peristiwa itu mempunyai pertalian dengan peristiwa sebelumnya, yakni Pemilu 1997 pada tanggal 29 Mei yang telah menempatkan Golkar sebagai *single majority*. Berkennen dengan penandatangan berita acara hasil penghitungan suara Pemilu 1997, dikatakan bahwa hal itu bagi Golkar tidak ada permasalahan yang berarti, sedangkan bagi PPP dan PDI penandatanganan itu berlangsung dalam suasana seakan-akan terjepit antara pertanggungjawaban kepada masyarakat pemilihnya dengan pertanggungjawaban terhadap kepentingan bersama. Perihal pembahasan tata tertib DPR, dikemukakan bahwa pembahasan tersebut memiliki dua dimensi yakni dimensi teknis dan dimensi politis. Dalam dimensi teknis, perubahan tata tertib DPR diarahkan demi terakomodasikannya PDI yang hanya memiliki 11 kursi untuk DPR Pusat; sementara itu dalam dimensi politis, perubahan tata tertib DPR diarahkan demi terciptanya kemudahan penggunaan hak-hak wakil rakyat yang hakiki seperti hak inisiatif dan hak interpelasi. Perihal sirkulasi elite politik, yang ditandai dengan pergantian jabatan Menteri Penerangan RI dari H. Harmoko kepada R. Hartono dan berlangsungnya regenerasi dalam tubuh ABRI, dikatakan bahwa peristiwa tersebut memberikan kesan bahwa dewasa ini Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Panglima Tertinggi ABRI adalah satu-satunya aktor politik yang mempunyai peranan besar dalam melakukan pergeseran elite politik di tingkat atas.

# Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Melalui Program HPH Bina Desa Hutan

## Studi Kasus Desa Muara Gusik, Kecamatan Muara Kedang, Kabupaten Kutai, Kaltim

*Herman Hidayat*

### Pendahuluan

**I**SU mengenai perambah hutan dan peladang berpindah adalah hal yang luas dan kompleks, yang tidak hanya menyangkut masalah lingkungan fisik saja, tetapi juga menyangkut masalah lingkungan sosial budaya masyarakat. Ada korelasi ketergantungan dan interaksi antara hutan dan manusia. Di satu pihak, hutan merupakan sumber protein dan energi bagi manusia. Ini sesuai dengan hasil Kongres Hutan Sedunia Kedelapan tahun 1978 yang menunjukkan, bahwa setengah dari penduduk bumi ini masih dan akan terus menggantungkan hidupnya dari produksi hutan. Di sisi lain, kesalahan dan ketidakkarifan manusia untuk mengeksplorasi hutan akan berpengaruh pada kualitas kehidupan manusia itu sendiri.

Instruksi Menteri Kehutanan No. 691/Kpts-II/1991 dan disempurnakan dengan No.

69/Kpts-II/1995 pada prinsipnya mewajibkan kepada pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan Hutan Tanaman Industri (HTI) untuk membina masyarakat yang tinggal di sekitar dan dalam hutan melalui program-program HPH Bina Desa Hutan. Tanggapannya masyarakat terhadap program HPH Bina Desa pada awalnya cukup positif. Mereka melihat bahwa eksistensi HPH yang ada di dekat desanya, dengan kekuatan modal, pengetahuan, manajemen, dan sumber daya manusia akan dapat mengoperasionalkan program HPH yang sasaran akhirnya dapat memberdayakan perekonomian masyarakat.

Fokus penelitian ini mencoba mengkaji apakah masyarakat desa turut disertakan (*bottom-up policy*) dalam perencanaan dan mengoptimalkan pelaksanaan program oleh pengurus HPH Bina Desa. Di sisi lain, apakah pengurus HPH mengajak instansi lain di pemerintah daerah tingkat dua seperti Dinas Pertanian, Dinas Kehutanan, Dinas

Kesehatan, dan sebagainya dalam koordinasi program lintas yang terkait. Jadi kalau dua asumsi ini dilakukan, yaitu koordinasi dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan oleh pengurus HPH Bina Desa, niscaya target pelaksanaan program di lapangan akan lebih berdaya guna bagi masyarakat.

Riset dilakukan pada bulan September 1996 di desa Muara Gusik, Kecamatan Muara Kedang, Kabupaten Kutai, Kaltim. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, teknik yang digunakan adalah: (1) studi pustaka. Ini dimaksudkan agar peneliti dapat memperoleh lebih banyak informasi dan data dari berbagai sumber mengenai kehidupan masyarakat perambah/peladang/perambah hutan; (2) wawancara mendalam. Ini dilakukan langsung dengan responden perambah/peladang hutan di sekitar daerah penelitian; (3) observasi partisipasi. Peneliti secara langsung hidup dan terjun untuk melihat mekanisme kehidupan keseharian mereka. Teknik sampling yang digunakan adalah *purposive*. Responden utama adalah para perambah/peladang (dibina dan belum dibina) yang diambil dari lokasi penelitian dan dianggap mewakili populasi yang ada.

Aspek yang mau dibahas dalam tulisan ini membatasi pada desa sebagai sumber daya masyarakat, mata pencarian pokok dan sekunder masyarakat, dasar hukum kebijakan HPH Bina Desa, dan tanggapan persepsi masyarakat atas program HPH Bina Desa.

## Desa Sebagai Sumber Daya Masyarakat

Perhatian pada pembangunan desa sebagai salah satu sumber daya adalah cukup

arif. Di antara permasalahan desa, peran warga desa besar. Dalam kaitan ini, peranan warga desa untuk pembangunan nasional juga memiliki ciri pembangunan dari bawah. Partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan adalah faktor kunci. Di sisi lain, sikap dan kebijakan aparat pemerintah (baik desa maupun kecamatan) terhadap partisipasi masyarakat seharusnya bersikap positif, sehingga kecenderungan "pembangunan" yang berasal dari atas dapat direduksi.

Mengamati pendapat di atas, akan terlihat bahwa di belakang pernyataan itu tersurat sebuah asumsi yang lebih mendasar tentang pemahaman desa dan hubungannya dengan kedaulatan rakyat. Ada kesan seakan-akan pemahaman tentang kedaulatan rakyat dalam praktek penyelenggaraan negara itu telah mengalami pembalikan yang menyolok. Seolah-olah apa yang terjadi sekarang ini bukan kedaulatan rakyat, dengan pengertian bahwa kedaulatan itu benar-benar dimiliki dan dimonopoli pemilikannya oleh rakyat, melainkan yang tampak lebih menonjol adalah kedaulatan aparat atau kedaulatan pemerintah, baik di desa maupun di atas desa. Karena itu, dari apa yang telah dikemukakan itu menjelmalah sebuah visi yang menampakkan pembangunan yang ada dewasa ini sebagai "pembangunan dari atas" (Rahman Z., 1996: 2).

Pada umumnya rakyat yang tinggal di desa itu adalah bagian masyarakat yang paling terbelakang, karena daerah pedesaan banyak memiliki penduduk yang masih berada di bawah garis kemiskinan. Masalah untuk penentuan secara lebih tepat sasaran-sasaran yang diusulkan adalah untuk menghapus kemiskinan atau memperbesar pemerataan dalam pembagian pendapatan. Hal pertama yang paling nyata ialah bahwa

ada suatu perbedaan antara kedua sasaran yang disarankan itu -- penghapusan kemiskinan dan mengurangi ketimpangan-ketimpangan pendapatan. Yang *pertama* namanya adalah mengenai tingkat pendapatan absolut dari beberapa golongan masyarakat tertentu; yang *kedua* ialah jelas mengenai tingkat pendapatan yang relatif, bukan tingkat absolut, dari golongan miskin (Thee Kian Wie, 1989: 98-99). Sasaran kedua dapat dicapai dengan mengurangi pendapatan mereka yang berada di atas tingkat rata-rata.

Di sini kedua sasaran itu rupanya bertentangan, karena strategi ini pada hakikatnya akan menambah kemiskinan absolut di antara golongan yang termiskin. Ada alasan-alasan kuat untuk menerangkan salah satu di antara kedua sasaran ini. Di satu pihak, kemiskinan absolut, kekurangan gizi, kesehatan buruk, perumahan yang buruk nampaknya merupakan keburukan pokok dari keterbelakangan, dan pembasmian keburukan ini sekarang merupakan tujuan pembangunan. Di lain pihak, kedudukan relatif dalam masyarakat merupakan hal yang berarti bagi orang; meskipun mungkin agak sulit untuk mengutarakan di masyarakat yang terlambat berkembang (*over developed*), bahwa kenaikan pendapatan rata-rata sebenarnya banyak meningkatkan kesejahteraan orang. Namun adalah tetap benar dalam masyarakat itu bahwa perbaikan relatif sangat diinginkan, dan mungkin memang meningkatkan kesejahteraan mereka yang memperoleh keuntungan dari perbaikan ini. Dengan 'sendirinya' perbaikan relatif tidak dapat dinikmati oleh semua orang.

Dioperasionalkannya program-program yang memberdayakan perekonomian rakyat,

misalnya IDT (Inpres Desa Tertinggal) dengan membentuk satuan kelompok usaha ekonomi dinilai sesuatu yang positif. Begitu juga program Takesra (Tabungan Kesejahteraan Keluarga) dan Program Bina Desa Hutan bagi mereka yang tinggal di sekitar hutan. Hanya permasalahan pokok, bahwa dari sekian banyak program-program yang diutarakan di atas, dalam bentuk operasional di tingkat desa masih belum terlihat memberdayakan perekonomian rakyat. Di sana-sini masih terlihat tingkat kebocoran, tidak efisien, dan kesungguhan aparat desa serta ketulusan penyumbang seperti pengusaha HPH belum maksimal, sehingga target meningkatkan kesejahteraan masyarakat dirasakan masih jauh dari harapan.

Dari realitas sosial di atas, seyogyanya jajaran pemerintahan desa dan di atas desa dapat mengarahkan aparat pemerintahannya untuk menjadi ujung tombak dalam memberikan penerangan pembangunan kepada masyarakat. Di sini tampak bahwa motor pembangunan di desa bukan rakyat melainkan aparat pemerintahan, baik yang berada di desa maupun yang di atas desa. Selanjutnya perlu diutarakan, agar jajaran pemerintahan di atas desa yang lebih tinggi "dituntut mampu membimbing dan mengajak aparat pemerintahan desa untuk berperan sebagai motor pembangunan bagi masyarakat mereka masing-masing". Di sisi lain, peranan warga dalam pembangunan nasional juga memiliki ciri pembangunan dari bawah. Partisipasi masyarakat desa adalah faktor kunci di sini.

Sikap dan kebijakan aparat pemerintah (baik desa dan di atas desa) terhadap partisipasi masyarakat seharusnya bersifat po-

sitif, sehingga kecenderungan pembangunan dari atas (*top-down policy*) diubah, sebaliknya orientasi pembangunan dari bawah (*bottom-up policy*) harus menjadi prioritas pembangunan nasional. Problematika ini tampaknya harus dikaji secara lebih mendalam, sehingga dapat diselesaikan secara tuntas. Masalahnya adalah apakah rakyat yang tinggal di pedesaan harus diposisikan sebagai subyek atau obyek. Untuk menjawab pertanyaan ini secara proporsional, peran rakyat harus dioptimalkan baik sebagai subyek maupun obyek pembangunan, sehingga target pemberdayaan ekonomi masyarakat desa dapat terealisasi.

Dalam tulisan ini akan dicoba menganalisis pemberdayaan ekonomi rakyat melalui proses program HPH Bina Desa PT ITCI di desa Muara Gusik, Kecamatan Muara Kedang, Kabupaten Kutai, Kaltim seperti pertanian menetap, peningkatan ekonomi, pembangunan sarana dan prasarana, pembinaan sosial budaya, dan pelestarian sumber daya hutan atau lingkungan. Dalam temuan empiris sementara di lapangan, diperoleh kesan bahwa proses pemberdayaan masyarakat melalui program HPH Bina Desa ternyata kurang sinkron dengan realitas operasionalnya. Dalam tingkatan ideal, pengusaha HPH (PT ITCI) berkewajiban untuk membina dan mengembangkan masyarakat desa melalui kelima program HPH Bina Desa. Tetapi fakta di lapangan dengan mudah diperoleh, bahwa justru realitasnya adalah sebaliknya. Artinya, ada pengusaha HPH yang kurang serius melaksanakan kewajiban peraturan Menteri Kehutanan itu mengenai kelima program HPH, sehingga target pemberdayaan ekonomi masyarakat tidak terealisasi. Atau dalam kata lain, pemerataan pema-

ngunan masih belum mereka nikmati. Baik pemenuhan kebutuhan pokok, sekunder, ketrampilan kerajinan tangan, pembibitan tanaman dan pemeliharaan, serta pemasaran hasil. Tetapi, alangkah ironis bahwa penilaian dari Kanwil Kehutanan Dati I Kaltim dan Dinas Kehutanan terhadap konduite suatu HPH seperti (ITCI) tetap baik, sehingga lolos untuk dapat terus memperoleh perpanjangan izin HPH.

### **Masyarakat Desa Muara Gusik: Studi Kasus Mata Pencarian**

Sistem mata pencarian tradisional menurut perhatian para ahli antropologi terbatas pada sistem-sistem yang bersifat tradisional saja, terutama dalam rangka perhatian mereka terhadap kebudayaan suatu suku bangsa secara holistik. Berbagai sistem tersebut adalah: (1) berburu dan meraimu, (2) beternak, (3) bercocok tanam di ladang, (4) menangkap ikan, dan (5) bercocok tanam menetap dengan irigasi (Koentjaraningrat, 1981: 358). Dalam konteks kelima sistem tersebut, fokus penelitian yang dilakukan pada bulan September 1996 di desa Muara Gusik, Kecamatan Muara Kedang, Kabupaten Kutai lebih cocok untuk menganalisis "pencarian tradisional dari segi bercocok tanam di ladang".

Cara orang melakukan cocok tanam di ladang adalah dengan cara membuka sebidang tanah dengan memotong belukar, me-nebang pohon-pohon, kemudian setelah kering dahan-dahan dan batang-batang yang jatuh bertebaran dibakar. Ladang-ladang yang dibuka dengan cara seperti itu kemudian ditanami dengan pengolahan yang minim, tanpa pupuk dan tanpa irigasi. Sesudah dua atau tiga kali memungut hasilnya

tanah yang sudah kehilangan kesuburnya itu ditinggalkan. Sebuah ladang baru dibuka dengan cara yang sama, yaitu dengan menebang dan membakar pohon-pohnnya. Setelah 4 hingga 5 tahun, mereka akan kembali lagi ke ladang yang pertama, yang sementara itu sudah tertutup dengan hutan kembali, dan diyakini oleh para petani bahwa tanahnya sudah subur.

Majoritas warga masyarakat desa Muara Gusik adalah petani. Mereka hidup sebagai petani sudah sejak turun-temurun. Tanaman pokok yang ditanam setiap tahun ialah padi. Pendapatan sampingan selain padi adalah rotan, karet dan pohon durian. Usaha lain ialah mencari kayu garu dan ulin di dalam dan sekitar hutan. Namun, menurut penuturan beberapa responden (Abid, Budi, Cul) hidup sebagai petani di desa Muara Gusik ada pasang dan surutnya. *Pertama*, pada awal tahun 1960-an sampai 1980-an kualitas hidup mereka tergolong baik. Indikator ke arah itu dapat diperkuat oleh seperangkat fakta. Dilihat dari pemilikan lahan untuk bertani padi, setiap kepala keluarga memiliki sekitar 4 petak atau 2 ha. Setiap 1 petak mereka memperoleh 0,5 sampai 1 ton hasil padi.

Perolehan 2 ton hasil padi akan dapat menghidupi keluarganya dalam jangka waktu satu tahun. Jadi, menurut para responden di atas sebagian besar hasil pertanian adalah untuk keperluan kebutuhan pokok (makan), yang setiap hari memungkinkan 3 kali makan. Sisanya dapat dijual untuk kebutuhan sandang, pendidikan dan kesehatan. Indikator yang lain, yaitu kuatnya daya beli masyarakat ke toko-toko yang ada di dalam desa, dan juga berbelanja di kecamatan seperti Muara Kedang dan Muara

Muntai. Misalnya, menurut penuturan responden, pemilik toko di desa, bahwa rata-rata pendapatan mereka sehari sekitar Rp 30.000,- - Rp 40.000,- pada tahun 1980-an dari barang-barang kebutuhan pokok yang laku.

Sayangnya dari pendapatan yang baik sejak tahun 1960-an sampai 1980-an, banyak kepala keluarga tidak menginvestasikan (menabung uang mereka) untuk menyekolahkan anak-anaknya ke tingkat yang lebih tinggi, yaitu SMA dan perguruan tinggi. Hanya ada anak dari mantan kades dan pengusaha gilingan padi (Hiler) yang dapat menyelesaikan sampai ke perguruan tinggi. Sekarang anak-anak dari mantan kades dan pengusaha Hiler (Abdi dan Arfan) telah bekerja di kota Samarinda. Hanya jumlahnya terlalu sedikit 3-6 anak, dibandingkan dengan rata-rata jumlah anak warga masyarakat lain.

Fenomena di atas bagi sebagian masyarakat yang sadar, yaitu untuk menyekolahkan anak-anaknya ke jenjang yang lebih tinggi, melahirkan pandangan yang optimis terhadap masa depan (Laeyendecker, 1991: 31). Di sisi lain, orang percaya kepada kemajuan, kemampuan manusia dan masyarakat untuk mencapai kesempurnaan. Sebagai ilustrasi, dalam zaman pencerahan (*Aufklärung*) pada waktu mana optimisme mencapai puncaknya, kemajuan itu ditafsirkan sebagai emansipasi manusia terhadap ikatan-ikatan tradisional gereja dan masyarakat. Menurut filsuf Jerman, Kant, pencerahan berarti "bebasnya manusia dari sifat tak dewasa yang merupakan hasil perbuatannya sendiri".

Sesudah itu tergolong masa surut (1990-an) hingga sekarang. Indikatornya ialah kua-

litas hidup warga masyarakat cenderung menurun. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor menurut penuturan beberapa respon- den. Misalnya, masalah sengketa lahan antara warga masyarakat dengan PT ITCI. Tanah adat yang dari dahulu dimiliki penduduk seluas 19.249 ha yang biasa digunakan sebagai lahan pertanian dan tanaman keras telah digolongkan dalam peta sebagai tanah konsesi HPH (Hak Penguasaan Hutan). Akibat dari sengketa yang terus berlangsung, pada tahun 1993 permasalahan ditangani oleh Pemda Kabupaten Kutai, DPRD dan Pemda Tingkat I Kaltim.

Menurut penuturan beberapa respon- den (Ardi, Zudi, Hari), sejak tahun 1993 pe- rusahaan HPH telah memperketat penga- wasan di perbatasan dengan lahan penduduk dan tempat tinggalnya dengan bebe- rapa petugas Satpam. Berkat pengawasan yang ketat, ada beberapa warga (As, Bar dan Bud) yang menebang kayu di hutan, yang menurut klaim warga lokasi lahan itu masih tergolong tanah adat yang diper- sengketakan, ditangkap dan ditahan oleh polisi selama 27 hari. Akibat penahanan da- ri instruksi Satpam PT ITCI timbulah "konflik" antara masyarakat dan pemegang HPH PT ITCI. Jalan keluar yang disepakati dalam musyawarah kedua belah pihak ia- lah HPH PT ITCI akan membuat lahan pertanian buat masyarakat seluas 270 ha di dekat jalan Trans Kalimantan. Lahan tersebut untuk konversi tanah adat yang di- persengketakan, dan dapat ditanami padi atau untuk tanaman lain seperti, karet, ro- tan, rambutan dan durian.

Hanya masalahnya, program pembuat- an lahan pertanian seluas 270 ha belum jadi terealisasi. Tanggapan masyarakat adalah

bahwa apa yang disepakati dengan PT ITCI masih belum memuaskan. Karena terlambatnya alokasi lahan yang dapat digu- nakan untuk bertanam padi dan lain-lain, maka masyarakat mengalami penurunan drastis dalam hal pendapatan pokoknya. Pendapat dari salah satu karyawan PT ITCI mengenai tanah lahan seluas 270 ha untuk masyarakat, mengatakan bahwa ma- sih dalam persiapan dan sedang diurus ke BPN (Badan Pertanahan Nasional) dan Kan- wil Kehutanan Dati I untuk status tanah- nya, yaitu beralih dari status lahan hutan produksi ke hutan konversi, dan akhirnya ke tanah milik.

Ada korelasi negatif antara konflik sta- tus lahan tanah adat 19.249 ha dengan ting- kat pendapatan warga masyarakat yang te- rus menurun. *Pertama*, bahwa semakin sem- pitnya lahan yang dimiliki kepala keluarga, yang dahulu pada tahun 1960/1980-an se- tiap kepala keluarga memiliki 2 ha, seka- rang hanya kurang dari 0,5 ha. *Kedua*, daya beli masyarakat cenderung menurun. Ini da- pat dibuktikan, sekarang rata-rata toko di desa hanya memperoleh Rp 15.000,- - Rp 20.000,- setiap hari. *Ketiga*, rata-rata war- ga masyarakat hanya sanggup makan dua kali sehari. *Keempat*, perhatian pada bidang pendidikan dan kesehatan sangat rendah, karena biaya untuk menyekolahkan anak- anaknya ke jenjang lebih tinggi SMP, SMA ke Kecamatan dan Kabupaten memerlukan biaya besar. Hanya beberapa kepala keluar- ga saja yang mampu menyekolahkan anak- anaknya ke kota. Di sisi lain, upaya menjaga kesehatan fisik masyarakat berupa fasi- litas untuk mandi, kakus, minum air semua- nya masih tergantung pada air sungai yang berwarna coklat. Tentu kondisi ini tidak se- hat bagi masyarakat.

Dari keempat faktor di atas, untuk mengatasinya menurunnya kualitas hidup, ada sebagian kepala keluarga mendaftarkan diri menjadi transmigran lokal yang berjarak sekitar 6 km dari desa Muara Gusik. Mereka mendapatkan tanah 2 ha, 1,5 ha untuk tanah pertanian dan 0,5 ha untuk rumah dan kebun. Mereka juga memperoleh jatah makan setiap kepala keluarga sebesar Rp 60.000,- setiap bulan sampai satu tahun (1996-1997). Sedangkan, sebagian kepala keluarga yang tetap bertahan, dan ini tergolong mayoritas masih tetap mengharapkan kepada pemerintah daerah (Pemda) agar dapat menyelesaikan konflik tersebut secara adil, sehingga kualitas hidup masyarakat desa meningkat. Para responden (Bari, Dudi dan Kurdi) mengatakan, bukankah pembangunan nasional ini hakikatnya adalah untuk meningkatkan pemerataan pendapatan masyarakat.

Hal ini sesuai yang dikatakan oleh Anne Booth dan R.M. Sundrum, bahwa petunjuk ketidakmerataan pendapatan rumah tangga menurut data Sakernas 1976 menegaskan distribusi pendapatan memang kurang merata dibandingkan dengan pengeluaran baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan, dan kenyataannya tingkat pendapatan lebih merata di daerah perkotaan daripada daerah pedesaan untuk Indonesia secara menyeluruh. Hal ini dapat menunjukkan adanya tingkat pengeluaran yang lebih kecil khususnya di daerah pedesaan. Di pihak lain, hal ini dapat menunjukkan bahwa ratio tabungan lebih tinggi di daerah pedesaan. Namun pendapat Anne Booth dan Sundrum di atas dalam melihat ratio tabungan lebih tinggi di daerah pedesaan, jika diterapkan pada kasus tabungan masyarakat desa

Muara Gusik di Kabupaten Kutai tidak relevan.

Dalam temuan data-data di lapangan dan wawancara, rupanya ada korelasi mengenai semakin turunnya pendapatan masyarakat desa Muara Gusik berkat berbagai kasus di atas. Seperti persengketaan tanah adat seluas 19.249 ha dengan HPH PT ITCI, mempunyai implikasi negatif atas produktivitas dan pemerataan pendapatan yang semakin menurun. Dalam arti lain, bahwa ratio tabungan masyarakat desa Muara Gusik baik yang ada di bank BRI maupun dalam bentuk barang atau lahan tidak terbukti alias tidak benar.

Selanjutnya, Anne Booth dan Sundrum menambahkan faktor-faktor apakah yang mempengaruhi arah gejala distribusi pendapatan dan pengeluaran di daerah pedesaan Indonesia? Yang *pertama* adalah perolehan faktor produksi, dalam hal ini yang terpenting adalah tanah. *Kedua*, perolehan pekerjaan bagi mereka yang tidak mempunyai tanah yaitu untuk memperoleh kesempatan kerja penuh. *Ketiga*, laju pertumbuhan produksi pedesaan, dalam hal ini yang terpenting adalah produksi pertanian dan arah gejala harga yang diberikan kepada produksi ini. Dengan kata lain, distribusi pendapatan di pedesaan dapat diharapkan berubah sepanjang waktu, jika sejumlah petani menerima harga yang lebih tinggi untuk produksi yang lebih pesat daripada yang lain, atau jika petani sebagai kelompok mengalami kenaikan pendapatan yang lain, atau jika petani sebagai kelompok mengalami kenaikan pendapatan yang pesat dibandingkan dengan rumah tangga yang tidak memiliki tanah.

Mengamati analisis ketiga faktor yang mempengaruhi gejala distribusi pendapatan dan pengeluaran di daerah pedesaan Indonesia di atas, maka dalam melihat korelasi turunnya pendapatan masyarakat desa Muara Gusik dengan proses produksi adalah tepat, bahwa faktor sengketa "tanah" yang berlarut-larut sebagai modal utama kaum petani bagi produksi. Kesempatan kerja yang semakin kecil karena menurunnya sumber daya hutan, seperti kayu garu, kayu ulin, harga rotan, turut mendorong serta menurunnya pendapatan masyarakat di desa itu.

## Mata Pencarian Sekunder

Deskripsi di bawah ini menguraikan mata pencarian sekunder seperti budidaya rotan, karet, kayu garu, dan buah durian yang sifatnya dapat menunjang sebagai tambahan pendapatan masyarakat.

### *Rotan*

Rotan merupakan salah satu produk andalan bagi masyarakat desa Muara Gusik. Kebiasaan menanam rotan dan menjual produk hutan telah berlangsung turun-te-murun. Karena pentingnya produk rotan, kebanyakan kepala keluarga memiliki kebun. Menurut salah seorang responden (Judi) rata-rata warga masyarakat memiliki kebun rotan seluas 3 ha. Hanya ada seorang mantan Kades (A) yang memiliki seluas 8 ha. Jumlah keseluruhan kebun rotan sekitar 300 ha yang dimiliki warga masyarakat.

Musim tanam biji rotan di kebun pada musim hujan, yaitu bulan Oktober sampai Februari. Pertimbangan jangka waktu tersebut,

but, karena tanah kebun akan menjadi gembur dan mudah menebar biji. Biasanya teknik tanam yang dikerjakan oleh petani dengan menggali lubang. Satu lubang dimasukkan 2-3 biji rotan, rata-rata jarak panjang dan lebar setiap satu jalurnya 4 meter. Jadi, dari satu jalur ke jalur lain di tengahnya dapat untuk berjalan. Tanaman rotan tergolong jenis tanaman yang lama masa panennya, yaitu sampai 8-9 tahun. Ada dua hal yang membedakan produk hasil rotan menurut jenis tanah. *Pertama*, topografi tanah yang bergelombang (berpegungan) lebih baik hasilnya, yaitu rata-rata 1 ha dapat menghasilkan 3 ton, dengan diameter panjang kali lebar rotan 100 cm. *Kedua*, topografi tanah datar lebih sedikit hasilnya yaitu sekitar 2,5 ton.

Biasanya pemotongan tanaman rotan pada usia 8-9 tahun, dilakukan para petani jika harganya mahal. Kepala keluarga dibantu oleh anggotanya menebang rotan di sekitar lahannya, yang biasanya ada di dalam hutan. Setiap orang dapat membawa di pundaknya seberat 50-65 kg rotan dari kebun ke tepi sungai yang berjarak 1-2 km. Setelah ditumpuk di tepi sungai, biasanya dapat diangkut dengan Ces (perahu motor) dari kebun ke tempat penampungan di desa.

Jaringan mata rantai distribusi perdagangan rotan biasanya setelah rotan ditampung para petani di desa. Yang berperan berikutnya adalah bandar kecil tingkat desa. Pengamatan empiris di lapangan menunjukkan bahwa bandar kecil selain memiliki toko di desa, juga memperoleh modal kepercayaan dari bandar yang lebih besar di kecamatan, seperti Muara Muntai dan Muara Kedang. Toko yang ada di desa ber-

fungsi untuk menyediakan kebutuhan pangan para petani dan dapat mengambil bebas (bayar) jika panen rotan. Sedangkan modal juga dapat dipinjam dahulu, kalau dibutuhkan. Bandar kecil tingkat desa ini yang memasok sekitar 5 ton rotan ke bandar kecamatan yang mempunyai modal 2-3 juta rupiah, plus motor Ces. Dari penampungan di kecamatan, fungsi bandar kecamatan yang biasanya mengirim produk rotan ke Samarinda sampai jumlah 15-20 ton setiap bandar, mereka memiliki modal sekitar 10-15 juta rupiah.

Dari segi etnisitas baik bandar kecil desa dan kecamatan rata-rata dikuasai oleh etnis Kutai, sebagai mayoritas penduduk. Tetapi kalau sudah level propinsi (di kota Samarinda), bandar besar dikuasai oleh kelompok Cina dan Banjar. Para bandar besar di tingkat propinsi yang menguasai distribusi bahan baku rotan, mereka memasok perusahaan furniture di kota Samarinda. Tetapi rata-rata produknya dikirim ke Surabaya, Jakarta dan Banjarmasin yang rata-rata menyerap pangsa bahan baku rotan sampai ratusan ton, maka mereka memiliki modal sampai 100-200 juta rupiah.

Hanya menurut responden di desa (D, M, N) banyaknya bahan baku rotan di Kaltim ini, khususnya Kabupaten Kutai tidak dibarengi dengan berkembangnya industri mebel dan kursi pada level kabupaten (Kutai). Jika industri furniture tumbuh dan berkembang, maka harga bahan baku meningkat mahal dan tentu akan menyejahterakan petani di desa. Harga rotan pernah mencapai Rp 750,- setiap 1 kg pada tahun 1988. Menurut responden (Adi, Bur, Widi) hal itu terjadi, karena produk rotan alam tahun itu turun hasilnya, sedangkan

kebutuhan bahan baku rotan di luar negeri, khususnya di Singapura, Taiwan, Hongkong, dan Jepang sangat memerlukan pasokan. Kejadian itu tentu sebelum penerapan larangan ekspor bahan baku rotan ke luar negeri pada akhir tahun 1980-an. Tetapi pada tahun 1995-1996, harga 1 kg rotan pada tingkat penampungan di desa hanya Rp 250,-. Dan meningkat menjadi Rp 270,- - Rp 300,- pada tingkat penampungan di bandar tingkat kecamatan. Sedangkan pada tingkat propinsi (penampungan) besar dapat mencapai Rp 300,- untuk 1 kg, dan menjadi Rp 400,- pada harga antarpropinsi di Surabaya, Banjarmasin dan Jakarta.

Ada beberapa hambatan dalam usaha menanam rotan bagi petani. *Pertama*, hama babi yang biasanya memakan daun muda rotan yang berumur 8 bulan sampai 12 bulan. *Kedua*, hama kera yang biasanya menyobek daun dan pucuk, sehingga rotan akan kurus. *Ketiga*, para petani bermalam minimal 1 kali seminggu ketika rotan berumur 1 sampai 3 tahun, untuk menjaga dari segala hama. *Keempat*, harga jual pada musim panen yang kadang-kadang rendah.

Aspek yang keempat mengenai harga yang tidak stabil berpengaruh pada semangat para petani untuk tetap menjaga dan memelihara terus tanaman rotan. Karena dalam pengamatan peneliti di lapangan, kalau budidaya tanaman rotan diatur secara profesional dari hulu sampai hilir akan membuka banyak lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan petani. Hanya yang menjadi masalah adalah bagaimana memberdayakan petani rotan di tingkat yang paling bawah untuk meningkatkan kualitas hidupnya, supaya tak diperas oleh para

tengkulak atau bandar kecil di tingkat desa -- yang biasanya mereka sudah "meminjamkan" uang dan kebutuhan pokok. Hal ini dapat diatasi, dengan intervensi peran koperasi kecamatan atau kabupaten yang baik manajemennya, yaitu, berupa penyer-taan modal, pemasaran, dan teknologi te-pat guna untuk mengembangkan industri mebel dan furniture.

Memang idealnya, kantor KUD yang telah dibangun oleh HPH Bina Desa PT ITCI (*International Timber Corporation Indonesia*) dan juga telah diadakan kursus industri rumah tangga difungsikan maksimal. Tetapi, temuan di lapangan dan wawancara beberapa pengurus LMD, bah-wa sejak kantor koperasi dibangun pada tahun 1994/1995 sampai saat ini (bulan September 1996) belum ada kegiatan koperasi. Misalnya, program kursus kerajinan ta-nagan, seperti anyaman rotan, tikar, dan kursi kepada warga masyarakat. Bahkan sekarang kantor tersebut difungsikan sebagai rumah untuk ditempati oleh salah seorang famili pengurus LMD, di mana ini tentu menyalahi fungsinya.

Mengamati deskripsi di atas, rupanya tanaman rotan yang bagi penduduk agak diunggulkan, ternyata masih belum dapat mengangkat kualitas hidup masyarakat. Apalagi karena masa panennya yang lama, yaitu perlu waktu 8 tahun dari sejak musim ta-nam. Misalnya, jika setiap ha tanaman ro-tan mendapatkan hasil 3 ton saja. Jika se-tiap kepala keluarga memiliki 3 ha, mereka memperoleh hasil 9 ton. Harga 1 kg ro-tan sekarang (1996) rata-rata di desa ha-nya Rp 250,-, jadi mereka memperoleh uang  $9 \text{ ton} \times \text{Rp } 250,- = \text{Rp } 2.250.000,-$ . Berarti pendapatan setiap kepala keluarga

Rp 2.250.000,- : 96 bulan = Rp 21.395,- setiap bulan. Angka tersebut di atas (Rp 21.395,-) setiap bulan masih belum dapat hidup la-yak untuk menambah biaya kebutuhan po-kok di desa.

### Karet

Karet sebagai bahan baku untuk mem-produksi ban kendaraan dibutuhkan keberadaan dan pengembangannya di Indonesia. Sungguhpun di daerah Kalimantan Timur produk komoditi karet tidak sepopuler se-perti hasil hutan, tetapi akhir-akhir ini se-jak tahun awal 1990-an harga karet terus me-ningkat naik, yaitu 1 kg karet Rp 800,-. Bandingkan dengan tahun 1980-an yang harganya hanya Rp 120,- - Rp 200,- per kg.

Dalam tradisi petani di Muara Gusik, yang keseluruhan lahannya ada seluas 30 ha, keberadaan kebun karet sekarang merupa-kan warisan dari kakek dan neneknya sejak tahun 1960-an. Dalam temuan di lapangan, ukuran pohon karet rata-rata berdiameter 25-30 cm, dan sudah beberapa kali diambil ge-tahnya (disadap) oleh petani. Satu pohon biasanya memperoleh 10-15 kg, dan disadap setiap 2 minggu satu kali. Biasanya pada sore hari kaum ibu dan juga bapak mem-bawa sadapan pohon karet di keranjang. Selang beberapa hari cairan sadapan karet mengering dan mengental dalam bentuk lingkaran-lingkaran kecil (berdiameter 100-150 cm).

Para tengkulak karet tingkat desa datang ke para petani untuk membeli hasil seharga Rp 800,-/kg. Para tengkulak yang umumnya berasal dari suku Kutai, membawa hasil ka-ret melalui jalur sungai pada musim hujan dan dengan jalan darat (truk) pada musim

panas ke Kecamatan Muara Kedang, dan menjual ke tengkulak tingkat kecamatan dengan harga Rp 950,-/kg. Dari kecamatan biasanya mereka dibawa ke tingkat propinsi (kota Samarinda) dengan harga Rp 1.200,- - Rp 1.300,-/kg. Dalam partai yang besar beratus-ratus ton hasil karet disuplai ke Surabaya dan Jakarta untuk mengisi pabrik ban. Di tingkatan antarpropinsi pedagang keturunan Cina yang berperan.

Menurut beberapa responden, tengkulak desa biasanya juga berasal dari Muara Gusik, mereka memperoleh modal dan barang belanjaan buat toko-tokonya berasal dari tengkulak tingkat kecamatan. Mata rantai jaringan perdagangan karet seperti digambarkan ini telah berjalan bertahun-tahun. Hanya kadang-kadang pola jaringan tengkulak desa dan kecamatan, di mana fasilitas modal dan barang-barang di toko ditarwarkan lebih dahulu kepada para petani, sering berimplikasi pada "penawaran" harga karet pada tingkat desa yang murah. Fenomena seperti itu menurut para responden (Hudi, Nuri, Sobi) "merugikan" pendapatan petani. Tetapi, untuk mengatasi realitas sosial yang ada, sangat "sulit" karena ketidakberdayaan petani dalam penguasaan modal, teknologi tepat guna, dan pemasaran.

Hambatan petani dalam mengembangkan tanaman karet ada beberapa hal. *Pertama*, karena lahannya sempit dan masih ada konflik dengan HPH PT ITCI mengenai status tanah adat, maka tak dapat melebarkan lahan tanaman karet. *Kedua*, perlu peremajaan pohon-pohon karet yang sudah berusia di atas 25 tahun. *Ketiga*, harga karet sering tidak stabil, yang kadang turun di bawah Rp 500,- per kg, jelas harga seperti ini tidak menguntungkan petani. *Keempat*, karena

tanaman karet dianggap sebagai pendapatan sekunder, pola pemeliharaannya belum dilakukan secara profesional.

Alhasil, dalam pengamatan empiris di lapangan hasil dari tanaman karet belum mampu "mengangkat" kesejahteraan dan kualitas hidup petani di Muara Gusik. Uang yang diperoleh dari penjualan tanaman karet, digunakan oleh sebagian besar petani untuk kebutuhan primer seperti pangan dan sandang. Menurut responden (Mudi dan Zudi) uang dari hasil karet belum dapat dialokasikan untuk tabungan yang dapat digunakan untuk bidang lain, seperti pendidikan, kesehatan dan membuat sarana ibadah.

### *Kayu Garu*

Ada usaha sampingan petani yang lebih "menguntungkan" daripada mencari kayu ulin untuk membuat sirap, yaitu mencari kayu garu. Walaupun dua jenis kayu ini, yaitu kayu ulin dan kayu garu di hutan sekitar Kabupaten Kutai nyaris habis, namun para petani tetap tak putus asa terus mencari dua jenis kayu tersebut. Tetapi, memang jenis kayu garu lebih menguntungkan karena harga 1 kg-nya pada tahun 1995-1996 berkisar Rp 900.000,- dan bandingkan dengan 6 tahun lampau yang hanya Rp 175.000,- - Rp 200.000,- (pada tahun 1989).

Menurut penuturan responden (Widi dan Budi) pencarian kayu garu dilakukan secara berkelompok. Ini dapat dikerjakan oleh 4 atau 5 orang, karena mereka harus masuk hutan sekitar 10-15 hari, dan berjalan sampai pada radius 40-50 km. Jadi bukan saja bekal pokok seperti beras, minyak, ikan dan rokok yang harus disiapkan, tetapi juga ke-

luarga harus ditinggalkan di rumah. Rata-rata selama dua minggu secara finansial setiap kepala keluarga harus menyiapkan bekal sekitar Rp 75.000,- - Rp 100.000,- yaitu dengan alokasi Rp 70.000,- buat keluarganya di rumah dan Rp 30.000,- untuk dibawa ke hutan. Secara berkelompok, uang iuran ditetapkan oleh kepala kelompoknya berkisar antara Rp 30.000,- - Rp 40.000,- dan dipegang oleh seseorang yang dipercaya guna dibelanjakan barang-barang kebutuhan pokok dan kebutuhan sekunder seperti senter dan perlengkapan alat-alat potong.

Sungguhpun usaha mencari kayu garu tergolong usaha yang penuh resiko, yaitu bukan saja gangguan di hutan oleh binatang-binatang buas melainkan juga makhluk halus yang ada di sekitar hutan. Tetapi tetap saja beberapa warga masyarakat masih banyak mengerjakan. Ini menurut responden karena "keuntungan" yang besar jika berhasil menemukan kayu garu. Karena teknis pengambilan "kayu garu", yaitu hatinya di dalam batang kayu. Biasanya dalam 10 batang pohon garu, tidak semuanya menghasilkan hati yang dapat diambil, tetapi hanya sekitar 1 sampai 2 batang pohon saja. Hati pohon garu yang berwarna kehitam-hitaman dan berbau adalah sebagai bahan baku minyak wangi dan menyian (pengharum racikan dupa).

Hasil pengambilan satu pohon garu yang ada hatinya berkisar antara 55-65 kg. Tetapi, menurut responden ada juga yang mencapai 70-75 kg, jika kayu garunya besar. Seandainya kelompok tersebut berhasil, maka mereka rata-rata memperoleh sekitar 75-100 kg, ini seperti diutarakan oleh responden (Abun & Budi). Jenis hati kayu garu ini banyak disukai oleh etnis Tionghoa yang ber-

diam di kota Kutai dan Samarinda. Para tengkulak di tingkat desa seperti Haji (Abdul) berani membayar dengan harga Rp 850.000,- - Rp 900.000,- per kg. Setelah bahan baku hati kayu garu dibawa ke kota Samarinda dapat laku berkisar antara Rp 1.000.000,- - Rp 1.050.000,- per kg-nya.

Mengamati deskripsi di atas, jika keberuntungan ada di pihak kelompok pencari kayu garu, maka dari hasil kayu tersebut setiap kepala keluarga biasanya mendapatkan uang sekitar 4 sampai 5 juta rupiah dan ketua kelompoknya 6 juta rupiah. Jika mereka memperoleh 100 kg dengan harga Rp 200.000,- berarti mereka mendapat Rp 20.000.000,- (pada tahun 1990). Sebagian besar hasil uang tersebut digunakan untuk membuat rumah tinggal. Dari penuturan anggota kelompok di atas dalam wawancara dengan penulis ditunjukkan bahwa rumah mereka adalah jerih payah dari pencarian kayu garu di tengah hutan. Namun, sejak penebangan HPH PT ITCI semakin intensif dan lokasi penebangannya semakin mendekati ke hulu (di kaki Gunung Meratus), eksistensi kayu garu sangat sulit diperoleh. Dengan demikian, semakin banyak rumah tangga muda masih tinggal di rumah orang tuanya, karena semakin sulit memperoleh "rizqi" besar dari usaha kayu garu untuk dapat membuat rumah.

### *Durian*

Pohon durian di desa Muara Gusik tergolong tanaman keras yang cukup potensial. Ada sekitar 525 batang pohon durian. Pohon durian hampir ada di sepanjang Sungai Gusik dan di lahan penduduk. Menurut responden (Dodi dan Mudi) lahan pohon durian dapat ditempuh dengan jalan kaki

sekitar setengah jam dari tempat tinggal (desa). Dilihat dari besar pohon dan rantingnya yang rindang, pohon durian tersebut telah berusia cukup tua sekitar 20-30 tahun, dan ini dibenarkan oleh informan. Rata-rata satu batang pohon durian pada musim buah dapat menghasilkan antara 200-250 biji. Banyaknya buah durian pada musim buah dapat menyebabkan harga agak turun sehingga satu buah hanya Rp 400,- - Rp 500,- bagi ukuran besar, dan Rp 1.000,- untuk 3 biji bagi ukuran sedang.

Musim buah durian jatuh pada bulan Januari. Saat itu banyak orang kota yang datang dari Kabupaten Kutai dan Samarinda untuk memiliki durian Muara Gusik. Bagi masyarakat Gusik, hasil buah durian dapat dinikmati untuk menambah penghasilan. Bayangkan kalau rata-rata kepala keluarga memiliki 2-4 pohon durian dengan hasil satu pohon 200 biji. Mereka akan memperoleh minimal  $500 \text{ biji} \times \text{Rp } 400,- = \text{Rp } 200.000,-$ . Tetapi uang hasil durian itu dinikmati sebelum tahun 1994, ketika pohon durian masih berbuah banyak.

Sejak tahun 1994 sampai tahun 1996 pohon durian masyarakat desa Gusik tidak berbuah lagi. Menurut informan, banyak pohon durian yang kena hama, seperti kumbang dan lutung (kera hitam), tetapi yang dominan karena faktor cuaca yang tidak menentu, sehingga ranting dahannya tak berbunga. Musibah pohon durian ini telah dikaji beberapa sarjana pertanian Universitas Mulawarman, tetapi sampai saat ini menurut informan belum ditemukan obat penawarnya. Hanya pada intinya mereka berpendapat bahwa masalah cuaca berpengaruh kepada pohon durian tidak mau berbunga. Penderitaan masyarakat Muara Gusik, karena pohon durianya tidak berbuah, di-

alami juga di desa tetangganya, masyarakat Jambuk. Kualitas pohon durian di desa Jambuk cukup baik, dilihat dari besar dan rindang pohnnya. Namun, sejak tahun 1994-1996 pohon durian yang mereka miliki juga tidak produktif.

Bagaimana pola pemasaran hasil durian? Biasanya, hasil durian dari pohon penduduk setelah dipungut ada yang langsung membeli, yaitu bandar durian tingkat desa. Bandar ini membeli durian dari penduduk desa, bagi ukuran besar per biji Rp 400,- - Rp 500,- dan Rp 1.000,- bagi ukuran sedang untuk 3 biji. Menurut responden, modal bandar ini sekitar 2-3 juta rupiah. Modal sebesar itu biasanya setengahnya pinjaman dari bandar yang lebih besar di tingkat kecamatan. Distribusi selanjutnya dari bandar kecamatan dipasarkan melalui jalan darat dengan Colt Diesel ke Kabupaten Kutai dan Kota Samarinda. Harga per biji sekitar Rp 1.500,- untuk yang sedang, dan Rp 1.750,- - Rp 2.000,- untuk yang besar. Harga durian di kota Samarinda yang besar Rp 4.000,- per biji dan yang sedang Rp 3.000,-.

Setelah dikumpulkan melalui bandar desa, hasil durian diangkut dengan Ces (perahu motor) yang dapat memuat sekitar 200 biji ke Kecamatan Muara Kedang dan Penynggahan. Perjalanan yang dapat ditempuh dengan Ces sekitar 3 jam dari desa Muara Gusik. Ada dua jenis pola penyaluran hasil buah durian. *Pertama*, bagi bandar desa yang sudah mempunyai jaringan pemasaran dengan bandar kecamatan, biasanya lebih cepat melakukan transaksi, walaupun harganya sedikit rendah. Bagi durian yang besar seharga Rp 700,- per biji, dan yang sedang per biji Rp 600,-. *Kedua*, bagi bandar desa yang "merdeka" yaitu ber-

dasarkan kekuatan modal sendiri maka harganya dapat lebih mahal. Ini karena didasarkan harga pasar, tergantung teori ekonomi *supply* dan *demand*. Pada kategori kedua ini, harga per biji dapat mencapai Rp 1.000,- bagi yang besar, dan Rp 800,- - Rp 900,- bagi yang sedang. Namun, jenis ini membutuhkan waktu sekitar 2-3 hari untuk tinggal di kecamatan tatkala memasarkan buah durian. Rata-rata bandar desa dapat mengirim satu bulan 3-4 kali hasil durian ke kecamatan dengan dua atau 3 Ces (perahu motor).

Jadi setiap bulan uang yang dipegang para bandar desa dari hasil menjual buah durian di kecamatan antara Rp 1.800.000,- - Rp 2.000.000,-. Alokasi uang dari hasil menjual durian menurut responden (Dodi & Edi): *Pertama*, digunakan untuk membeli kebutuhan pokok, yaitu beras, minyak, supermie, rokok untuk keperluan satu sampai 3 bulan. *Kedua*, untuk membeli emas sebagai simpanan, sehingga kalau musim panas (kemarau) kalau ada keperluan, dapat cepat laku dijual. *Ketiga*, ada juga sisanya yang ditabung di BRI Muara Muntai dengan jenis tabungan Simpedes.

Di sisi lain, kelengkapan usaha sebagai bandar tingkat desa adalah harus memiliki Ces (perahu motor) untuk dapat mengangkut hasil durian. Dalam kasus pemilikan Ces ada 5 buah pada warga desa Muara Gusik, sedangkan rata-rata mereka yang berprofesi sebagai petani masih agak sulit memiliki, karena tingkat pendapatannya masih belum menceukupi. Harga perahu ukuran panjang 7 meter dan lebar 80 cm yang baru ialah sekitar Rp 500.000,- dan yang bekas Rp 250.000,- - Rp 300.000,- Sedangkan harga mesin seperti Yamaha 10 PK yang baru Rp 1.700.000,- dan Rp 1.000.000,- untuk yang bekas. Mesin Yamaha yang lebih kecil yaitu

tu 7 PK yang baru berharga Rp 1.400.000,- dan Rp 800.000,- untuk yang bekas.

Alhasil, untuk menjadi bandar durian tingkat desa, bukan hanya diperlukan kesiapan modal, perangkat alat transpor (Ces), tetapi juga keuletan dalam memasarkan produk hasil duriannya pada tingkat kecamatan. Hanya sayangnya, produk sampingan durian yang tergolong sebagai pendapatan tambahan bagi petani dan bandar tingkat desa tidak terus-menerus dapat diandalkan. Ini karena ada "hama", sehingga hasil durian tidak berproduksi sejak tahun 1994-1996.

## **Dasar Hukum Kebijakan HPH Bina Desa Hutan**

Dasar hukum ini tersurat dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 691/Kpts-II/91, yaitu mengenai pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dalam pembinaan masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Dari keputusan menteri tersebut lahir program Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH). Sasaran program PMDH/HPH Bina Desa Hutan sebagai berikut: (1) Meningkatkan pendapatan masyarakat; (2) Membuka kesempatan kerja dan berusaha bagi masyarakat; (3) Menumbuhkan ekonomi pedesaan yang berwawasan lingkungan; (4) Menyediakan sarana dan prasarana sosial ekonomi yang baik; dan (5) Mengupayakan kesadaran dan perilaku positif masyarakat dalam pelestarian sumber daya hutan, sehingga dapat meningkatkan pengamanan hutan secara swakarsa dan pengendalian perladangan berpindah (Iwan Tjitradjaja, 1995: 13).

Dalam perkembangan selanjutnya, Keputusan Menhut No. 691/Kpts-II/91 kemudian diganti dengan Keputusan Menhut

No. 69/Kpts-II/1995 tentang kewajiban pemegang HPH dan HPH tanaman industri dalam pembinaan masyarakat desa hutan. Esensi dari dua keputusan Menteri itu tersurat dicantumkan "kewajiban" pemegang HPH untuk membina masyarakat di dalam dan sekitar hutan. Di sisi lain, rencana pembinaan masyarakat disusun berdasarkan hasil studi diagnostik, yang menurut pasal 1 Keputusan Menhut No. 691/Kpts-II/91 adalah kegiatan identifikasi yang mencakup seluruh potensi, kondisi, aspirasi dan tata nilai masyarakat serta potensi sumber daya alam.

Dalam setiap penilaian studi diagnostik pemegang HPH, menurut surat edaran Dirjen Pengusahaan Hutan No. 1521/IV-PHH/1993 harus tersurat dua hal yang prinsipil. *Pertama*, upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui HPH Bina Desa Hutan. Dalam operasionalnya kegiatan HPH Bina Desa bukan sebagai proyek pemerintah, namun merupakan kegiatan yang dikembangkan atas dasar sikap kepedulian HPH yang perlu didukung oleh pemerintah daerah, instansi/lembaga terkait serta partisipasi masyarakat. *Kedua*, masyarakat desa binaan HPH harus diperlakukan sebagai subyek bukan obyek. Oleh karena apa yang diperlukan oleh mereka harus dapat didata secara konkret berupa data kuantitatif dan kualitatif.

Dari studi diagnostik HPH Bina Desa Hutan PT ITCI (*International Timber Corporation Indonesia*) dengan Fakultas Kehutanan - Universitas Mulawarman, tahun 1993, telah disetujui laporannya oleh kepala Kanwil Kehutanan Propinsi Kalimantan Timur. Yaitu disepakati tersurat 14 desa termasuk (desa Muara Gusik) yang menjadi fokus penelitian dari studi tim Hutan dalam kegiatan HPH Bina Desa PT ITCI sampai de-

ngan tahun 2010. Kegiatan pembinaan HPH Bina Desa yang disarankan adalah kegiatan: (1) Pencetakan sawah; (2) Penanaman bibit buah-buahan; (3) Penyuluhan pertanian, kehutanan dan perkebunan; (4) Kursus tani menetap; (5) Bantuan sarana dan prasarana desa meliputi fasilitas pendidikan, kesehatan dan sosial budaya; dan (6) Membantu meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat melalui pemberian kesempatan kerja, kursus-kursus ketrampilan kerja, memberi peluang berusaha dan pemasaran hasil pertanian (PT ITCI, 1993: 115).

Semua kegiatan tersebut agar dikoordinasikan dengan instansi yang terkait, seperti Dinas Pertanian, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Kehutanan, Dinas Kesehatan, dan Pemerintah Daerah yang menangani masalah pembangunan desa. Berikut ini atas dasar pengalaman empiris di lapangan, akan dikaji apakah pemegang HPH (PT ITCI) dalam mengoperasionalkan program-programnya berdasarkan keputusan Menhut No. 69/Kpts-II/1995 atas dua pertimbangan. *Pertama*, melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan program Bina Desa. Atau dalam kata lain, memerlukan masyarakat sebagai subyek, sehingga partisipasi masyarakat dapat dioptimalkan. *Kedua*, apakah pengurus HPH Bina Desa dalam mengoperasionalkan program-programnya mengadakan koordinasi dengan instansi terkait sehingga latihan teknis dan manajemen di lapangan dapat terealisasi.

## **Persepsi Masyarakat Mengenai Program HPH Bina Desa**

Sebenarnya persepsi masyarakat terhadap program HPH Bina Desa cukup positif. Hal ini dikaitkan dengan anggapan me-

reka, bahwa keberadaan HPH dengan modal yang kuat, teknologi, manajemen dan sumber daya manusia, seyogyanya dapat mendorong peranserta masyarakat bersama HPH dan adanya koordinasi program dengan instansi terkait, seperti Dinas Pertanian, Dinas Kehutanan, Dinas Kesehatan, dan sebagainya akan lebih berdaya guna. Apalagi jika kerja sama dengan tiga aktor di atas dapat direalisasi, akan tercipta suasana yang optimis dalam upaya pemberdayaan perekonomian masyarakat desa. Dalam aspek mata pencarian ini level analisis difokuskan pada pemberdayaan perekonomian masyarakat dan diwujudkan melalui program-program yang tersurat dalam kewajiban HPH Bina Desa kepada masyarakat yang bertempat tinggal di dalam dan sekitar hutan melalui program pertanian menetap, peningkatan ekonomi, dan pelestarian sumber daya hutan.

### *Pertanian Menetap*

Kualitas hidup masyarakat desa Muara Gusik sejak tahun 1990-an menurun. Sebagaimana telah dideskripsikan di atas, adanya konflik tanah adat seluas 19.249 ha antara PT ITCI dan warga masyarakat masih dalam proses di Kantor Pengadilan Daerah Tingkat Satu Kaltim. Indikator penurunan kehidupan masyarakat dapat terlihat dari alokasi pemilikan lahan yang turun dari setiap kepala keluarga 2 ha sebelum tahun 1990-an menjadi 0,5 ha setelah tahun 1990-an. Sulitnya budidaya tanaman padi adalah karena terbatasnya lahan, tak ada irigasi, dan tanaman industri seperti karet dan rotan yang menurun sangat dirasakan masyarakat, hal ini dikatakan oleh beberapa responden (Zed, Hud, Lab).

Dalam kesepakatan antara warga masyarakat yang diwakili oleh wakilnya di LKMD (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa) dan PT ITCI, yang juga dihadiri oleh Kades, aparatur Kecamatan: Camat, Polsek, Koramil tahun 1994 di Desa Muara Gusik, PT ITCI akan membuat pencetakan sawah dalam km 17 hanya seluas 40 ha, dari usul semula masyarakat seluas 135 ha dan irigasi sepanjang 2000 m. Kesepakatan itu dituangkan oleh pengurus HPH PT ITCI dalam rencana program HPH 1994/1995. Dalam temuan empiris di lapangan pada bulan September 1996, ternyata bahwa alokasi lahan pencetakan sawah seluas 40 ha dan irigasi sepanjang 2000 m masih belum terwujud alias tidak terbukti.

Di sisi lain, tak adanya koordinasi antara pengurus HPH PT ITCI dengan Dinas Pertanian Pemda Dati II mengenai penunjukan lokasi lahan yang cocok menghasilkan kualitas tanah dan keasaman Ph-nya menjadi kendala lain. Kejadian tersebut mengundang persepsi masyarakat atas program HPH Bina Desa cukup negatif, karena andalan untuk meningkatkan kualitas hidup dengan lahan pertanian (padi), irigasi, dan tanaman lain masih belum terealisasi.

Akibat penundaan program pencetakan sawah itu mempunyai implikasi negatif terhadap pendapatan masyarakat dan kualitas hidup. Tanggapan dari pengurus HPH Bina Desa PT ITCI adalah rencana HPH Bina Desa Hutan 1994/1995 bagi desa binaan Desa Muara Gusik untuk pencetakan sawah seluas 40 ha dan irigasi sepanjang 2000 m telah dianggarkan sebesar 11 juta rupiah. Hanya dalam realisasi program di lapangan ternyata tak mulus sampai batas waktu Maret 1995.

Ini disebabkan oleh dua hal, kata pengurus HPH. *Pertama*, adanya masa transisi pergantian antara kepala desa lama (AB) kepada kepala desa baru (Maj) tahun 1994-1995. Menurut kepala desa lama lokasi km 17 untuk pencetakan sawah dari desa dirasakan tidak strategis atau jauh, sehingga dia anggap tidak efisien untuk digarap. Pendapat kades lama ternyata didukung oleh sebagian warga masyarakat, yang sebagiannya tergolong mampu secara ekonomis. Sementara itu kades baru (Maj) sebaliknya, dia dan pendukungnya lebih pragmatis, agar program pencetakan sawah di km 17 oleh PT ITCI sebaiknya diterima saja, karena kita membutuhkan. Sebab jika tidak, mereka perkiraikan, program itu akan ditunda. Pengambilan program tersebut dibarengi syarat, bahwa lokasi lahan itu harus mempunyai kepastian surat dari Badan Pertanahan Nasional Dati II dan tembusan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II sebagai peruntukan lokasi pertanian.

Namun, pendapat antara pro dan kontra antara kades baru dan lama dengan pendukungnya masing-masing mengenai lokasi lahan pertanian, ternyata membutuhkan waktu lebih dari satu tahun, sehingga sampai batas waktu penyelesaian program HPH Bina Desa pada bulan Maret 1995 belum terwujud. Menurut pengurus HPH Bina Desa alokasi dana untuk pencetakan sawah dan irigasi (11 juta rupiah) dialihkan untuk pembelian alat-alat pertanian seperti, cangkul 100 buah, parang 100 buah, dan kampak 100 buah -- yang semuanya katanya telah dibagikan kepada warga masyarakat. Maka program HPH Bina Desa untuk desa Muara Gusik menurut pengurus HPH Bina Desa akan dilaksanakan lagi setelah giliran dari desa-desa lain pada tahun 2000.

Tanggapan masyarakat atas gagalnya pencetakan sawah dan irigasi, mempunyai implikasi negatif atas semakin menurunnya pendapatan masyarakat dan kualitas hidup. Hal ini terlihat dari pengamatan empiris dan wawancara dengan beberapa responden (Lid, Sur, Din), bahwa ada beberapa kepala keluarga telah menjadi transmigran lokal di km 7 dengan mendapatkan lokasi lahan se-luas 2 ha, dan uang jaminan Rp 60.000,- se-tiap bulan selama satu tahun (tahun 1996). Mereka (juga beberapa kepala keluarga) telah menjadi buruh tani, yang sebelumnya menggarap sendiri lahannya dengan upah sehari Rp 5.000,- - Rp 7.000,-, mereka makan rata-rata hanya dua kali sehari yaitu siang dan malam. Di sisi lain, pendapatan toko-toko yang ada di desa juga merosot, yang sebelum tahun 1990-an dapat pemasukan uang dari pembeli sekitar Rp 30.000,- - Rp 40.000,-, sekarang hanya memperoleh sekitar Rp 10.000,- - Rp 20.000,-.

Mengamati fenomena di atas, dengan masih adanya konflik yang berlangsung antara warga masyarakat dan PT ITCI mengenai "tanah adat" dan tidak terwujudnya pencetakan sawah dan irigasi, yang berakibat semakin sulitnya kehidupan masyarakat, menunjukkan kepada kita, bahwa orientasi pendekatan pembangunan masih kepada "kekuasaan" (*top-down policy*) dibandingkan dengan (*bottom-up policy*) yang lebih memperhatikan aspirasi masyarakat. Ini berarti, keberpihakan pemerintah daerah sebagai pengawas pembangunan, yang seharusnya dituntut untuk lebih memberdayakan perekonomian rakyat, sehingga pemerataan hasil-hasil pembangunan dirasakan oleh sebagian besar masyarakat, masih belum optimal hasilnya. Sebaliknya, nampaknya fungsi pengawasan dan koordinasi

oleh instansi terkait Pemda Dati II untuk memonitor keberadaan HPH Bina Desa seperti PT ITCI dalam mengoptimalkan program-program Bina Desanya kepada masyarakat, khususnya desa Muara Gusik masih belum terealisasi.

Dalam aspek lain, program HPH Bina Desa Hutan 1994/1995 untuk pertanian menetap, yang menyangkut sub-usaha tani lahan kering, seperti budidaya tanaman industri rotan, karet, kayu ulin belum diperhatikan. Seyogyanya pengurus HPH Bina Desa lebih memperhatikan jenis tanaman lokal yang sudah tumbuh dan berkembang sebagai pendapatan sekunder masyarakat dengan memberikan bibit, teknik menanam, manajemen dan pemasaran dalam fokus program-programnya. Tetapi yang terjadi di lapangan, pengurus HPH Bina Desa hanya memberikan bibit rambutan sebanyak 1.000 batang untuk dibagikan kepada warga masyarakat, yang masing-masing kepala keluarga memperoleh 25 batang, dan kata beberapa responden (Bud, Uud, Zur) hanya setengahnya saja dapat hidup di lahan.

Tanggapan masyarakat mengenai bibit rambutan ini kurang positif, karena dilihat produktivitasnya tidak sebaik pohon durian. Menurut mereka (warga masyarakat) pengurus HPH Bina Desa lebih baik mendatangkan ahli pertanian hortikultura untuk memberikan nasihat teknis mengenai hama durian yang tidak mau berbuah sejak tahun 1994. Karena hasil dari usaha pohon durian bagi sebagian besar masyarakat di desa Muara Gusik dapat menghasilkan "pendapatan" sekunder. Apalagi, kalau dibarengi dengan upaya penerangan teknis manajemen pemasaran hasil (*marketing*), sehingga petani dapat menembus pa-

sar di kota Kutai dan Samarinda dalam produk buah duren, dan akan menambah pendapatannya, yang pada gilirannya nanti akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

### *Peningkatan Ekonomi*

Dalam mengkaji program HPH Bina Desa Hutan 1994/1995, aspek peningkatan ekonomi telah direalisasi dengan pembangunan kantor koperasi dan kursus industri rumah tangga bagi warga untuk membuat anyaman. Hanya sayangnya, beberapa kepala keluarga yang telah mendapatkan kursus dari petugas dinas kantor industri Dati II yang bekerja sama dengan pengurus HPH, keahliannya tidak dikembangkan. Alasannya, menurut mereka karena kesulitan modal untuk memulai usaha dan pemasaran. Jadi, untuk mendapatkan "nilai tambah" dari keahlian yang mereka miliki masih belum menghasilkan apa-apa. Di sisi lain berdasarkan temuan empiris, kantor koperasi juga telah beralih fungsi dari kantor menjadi rumah tinggal, yang dipakai oleh salah satu keluarga dari pengurus LKMD. Alasan mengubah fungsi tersebut, karena kantor koperasi sudah hampir dua tahun sejak tahun 1994 sampai bulan September 1996 tidak difungsikan, sebagai akibat tidak adanya aktivitas dan sentralisasi produk dari warga yang ditaruh di kantor itu. Kendala utama, menurut beberapa responden (Qid, Uni, Wed), adalah pada awalnya pengurus HPH tak ada koordinasi program dengan Dinas Koperasi Dati II untuk penataran sumber daya manusia khususnya pengurus koperasi desa dalam hal manajemen, pemasaran hasil, sebagaimana diamanatkan dalam laporan studi diagnostik oleh PT ITCI ke Kanwil Kehutanan Kaltim.

Sehubungan dengan mengoperasionalkan kantor koperasi, keterlibatan HPH PT ITCI sebagai "bapak angkat", yaitu penyedia dana dan sekaligus pemasar hasil kerajinan dari produk koperasi mutlak dibutuhkan. Tetapi sayang, produk-produk bahan mentah yang kaya seperti rotan dan pohon ulin belum dapat dikembangkan dan dibina menjadi produk unggulan. Yaitu dengan membuat sentra industri kerajinan kursi, meja, genteng oleh warga masyarakat. Sedangkan sisi pemasarannya, peranserta HPH PT ITCI baik di lokasi kompleks perumahannya di desa Kenanga, kota Kutai, dan Samarinda. Tentunya, kalau program koperasi ini dapat berjalan akan mempunyai implikasi positif bagi peningkatan ekonomi masyarakat. Tetapi, kenyataan sebaliknya adalah keberadaan kantor koperasi desa sejak tahun 1994 di desa Muara Gusik masih belum berperan sebagai pusat penampungan produk industri kerajinan tangan dan pemasaran hasil, sehingga harapan untuk memberdayakan perekonomian rakyat masih jauh dari kenyataan.

### *Pelestarian Sumber Daya Hutan dan Lingkungan*

Salah satu dari realisasi program HPH Bina Desa untuk mengendalikan petani peladang berpindah mempunyai kepekaan terhadap pelestarian sumber daya hutan, karena perladangan berfungsi sebagai obyek mata pencarian masyarakat. Kesadaran masyarakat tersebut, diwujudkan dalam upaya turut serta melestarikan sumber daya hutan dan lingkungan melalui program penanaman pohon-pohon produktif seperti kamper, meranti, kapur, ulin dan sebagainya. Jenis-jenis kayu tersebut telah banyak dipotong oleh

HPH dan masyarakat dengan tebangan liar, sehingga kalau tidak ada upaya untuk menanam kembali (*replant*) diperkirakan pelestarian sumber daya hutan akan musnah.

Berdasarkan temuan di lapangan, pengurus HPH PT ITCI hanya memberikan satu jenis pohon untuk penghijauan yakni bibit albazia sebanyak 11.000 batang (lihat HPH Bina Desa Hutan 1994/1995 untuk desa Muara Gusik). Sebaliknya, dalam proses pemberian bibit (pohon albazia), pengurus HPH tidak bermusyawarah dahulu dengan pengurus LKMD, karena ternyata pohon itu tak populer di desa ini. Ada beberapa jenis pohon lokal yang populer dan mempunyai pangsa pasar untuk kayunya, seperti pohon cempedak, belinjau, dukuh, durian, pohon asam. Jadi, kalau program HPH ini targetnya untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, menurut beberapa responden seyogyanya jenis pohon lokal yang sudah ada, dapat dikembangkan lagi dengan peremajaan tanaman yang sudah tua dengan tanaman bibit pohon muda.

Konsekuensinya pengurus HPH harus mendatangkan beberapa jenis bibit pohon yang sudah populer di atas. Kalau ini dikerjakan sebagai proses pelestarian sumber daya hutan mempunyai dua keuntungan. *Pertama*, jika bibit pohon itu karena diperlihara oleh petani tumbuh dan berkembang, akan mempunyai daya konservasi tanah dan lingkungan. *Kedua*, bahwa jenis pohon tersebut, jika berbuah akan mempunyai sisi ekonomis, karena baik buah dukuh, cempedak, durian, belinjau mempunyai segmen pasar yang luas dalam masyarakat baik di desa maupun di kota.

Nasib pemberian bibit albazia sebanyak 11.000 batang kepada warga masyarakat ter-

nyata tidak sesuai dengan "pesan" studi diagnostik PT ITCI. *Pertama*, jenis program bantuan di lapangan seharusnya dikordinasikan dengan Dinas Pertanian Pemda Dati II, untuk bersama-sama dapat memberikan teknik penyuluhan kepada masyarakat. Menurut informasi dari pengurus HPH Bina Desa (Koes) koordinasi dengan Dinas Pertanian memang tak dilakukan, karena untuk menghubungi dan mendatangkan aparatur pertanian memerlukan dana. Jadi, yang penting menurut Koes jenis bantuan bibit pohon itu telah diberikan kepada masyarakat. *Kedua*, nasib dari bantuan 11.000 bibit albazia itu mati semua.

Dari pihak petani, mereka tidak menanam bibit itu karena dua alasan: (1) mereka mengatakan lokasi lahannya sangat terbatas dan jenis pohon albazia tidak disukai oleh warga. Hal ini didasarkan, bahwa jenis pohon itu lama tumbuh dan dari sisi ekonomis sedikit hasilnya; (2) pada saat bantuan bibit itu datang, kondisi desa masih dalam proses transisi dari kades lama ke kades baru. Jadi, ada dua konflik kepentingan antara dua kades. Bagi kades lama dan pendukungnya jenis bantuan program HPH Bina Desa 1994/1995, khususnya pohon albazia ditolaknya, karena tidak berdaya guna. Sementara itu, bagi kades baru jenis program bantuan HPH Bina Desa pada prinsipnya berguna bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Jadi, diterima. Hanya sayangnya, sambil menunggu konflik selama satu tahun antara pro dan kontra berakibat dengan tak dipeliharanya jenis bantuan bibit albazia, sehingga 11.000 batang yang belum sempat ditanam di lahan mati.

Alhasil, dari sekian banyak program HPH Bina Desa Hutan 1994/1995 dari PT ITCI untuk meningkatkan kesejahteraan masya-

rakat desa Muara Gusik, ternyata sedikit sekali yang dapat dinikmati oleh warga masyarakat, seperti pembangunan balai desa, kantor koperasi, musola, fasilitas olahraga, ketrampilan menganyam, dan sebagainya. Sedangkan yang menyangkut isu sentral yaitu memberdayakan perekonomian masyarakat, seperti pencetakan sawah, irigasi, memerlukan kantor koperasi, pelestarian sumber daya hutan dan lingkungan ternyata di lapangan telah gagal. Hal ini tentu memerlukan evaluasi dari segi proses dan teknik meningkatkan pelayanan, sehingga aspirasi masyarakat dan koordinasi dengan instansi terkait di Pemda Dati II perlu lebih banyak didengar dan dikerjakan oleh pengurus HPH Bina Desa.

Di bawah ini adalah potret tabel laporan analisis terhadap program HPH Bina Desa yang dikerjakan oleh PT ITCI untuk desa Muara Gusik dan tanggapan masyarakat atas program tersebut.

## Penutup

Dari deskripsi di atas ternyata asumsi bahwa adanya HPH Bina Desa Hutan di tengah masyarakat akan memberdayakan perekonomian masyarakat masih jauh dari keterwujudannya. Yang terjadi justru makin dominannya kebijakan *top-down policy* (kebijakan dari atas) yaitu dominannya perilaku HPH dengan kekuatan modal, teknologi, sumber daya manusia bersamaan dengan melemahnya instansi terkait yaitu Dinas Kehutanan Dati II dan Kanwil Kehutanan dalam pengawasan di lapangan. Kekurangan aparatur Kehutanan yang terkait dalam pengawasan perilaku HPH ini, yaitu kurang banyak mendengar keluhan aspirasi masyarakat dan kurang terlibat langsung

Tabel

**PROGRAM HPH BINA DESA HUTAN 1994/1995 DI DESA MUARA GUSIK  
ATAS ISU MATA PENCARIAN**

Program	Jenis Kegiatan	Tanggapan Masyarakat
1. Pertanian Menetap	a. Pencetakan sawah 40 ha b. Pembuatan irigasi 2.000 m  c. Bibit padi 4.725 kg  d. Solo Sprayer e. Penyuluhan 12 kali  f. Pestisida 135 liter g. Pupuk 10.250 kg	Sebagian besar warga masyarakat sangat kecewa, karena dua item (a & b) tidak terealisasi c. Tidak ditanam, karena tak ada lahan d. Bisa digunakan untuk menyemprot e. Belum dimanfaatkan, masih ada di kantor Balai Desa f. Masih ada di kantor Balai Desa g. Pupuk tidak digunakan, masih ada di Balai Desa
2. Peningkatan ekonomi	a. Pembangunan Kantor Koperasi  b. Kursus industri rumah tangga (anyaman)	a. Tidak difungsikan, karena tak ada aktivitas b. Keahliannya belum dipraktekkan, karena tak ada bimbingan dan modal
3. Pelestarian sumber daya hutan dan lingkungan	a. 1.000 batang jenis pohon rambutan b. 11.000 bibit pohon albazia	a. Mereka kurang suka dan hampir 90 persen mati b. Karena terbatas lahan, masyarakat tak suka, ada konflik kepentingan antara dua Kades, hampir 98 persen mati

Sumber: Program HPH Bina Desa Hutan PT ITCI Tahun 1994/1995 untuk desa Muara Gusik dan berdasarkan temuan penelitian di lapangan.

di lapangan. Jadi, bukan hanya laporan dari HPH saja. Jika optimasi partisipasi masyarakat dilibatkan sejak awal perencanaan dan pelaksanaan program, serta instansi terkait dilibatkan di tingkat Pemerintah Daerah Dati II oleh pengurus HPH Bina Desa, tentunya akan lebih banyak menghasilkan produktivitas program yang lebih baik.

#### KEPUSTAKAAN

- Booth, Anne & McCawley, Peter (Eds.), *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES, 1990.  
 Hasibuan, Sayuti, *Ekonomi Sumber Daya Manusia: Teori dan Kebijakan*, 1996, Jakarta: LP3ES.  
 Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1990.

Laeyendecker, *Tata, Perubahan, dan Ketimpangan: Suatu Pengantar Sejarah Sosiologi*, 1991, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

M. Keesing, Roger, *Antropologi Budaya: Suatu Perspektif Kontemporer*, Surabaya: Penerbit Erlangga, 1992.

Rustum Ibrahim, *Agenda LSM Menyongsong Tahun 2000*, Jakarta: LP3ES-CESDA.

Syachruddin, Eki, "Mereka Membawa Saya Karena Saya Kritis", *Forum Keadilan*, No. 22, Th. V, 10 Februari 1997.

PT ITCI, "Studi Diagnostik HPH Bina Desa 1993", bekerja sama dengan Fakultas Kehutanan - Universitas Mulawarman, Kaltim.

Zaenuddin, A. Rachman, "Desa Sebagai Sumber Kekuasaan", dalam Seminar Nasional XIV, Pembangunan, Politik dan Pemerintahan Desa, AIPPI, 8-9 Juli 1996.

# Transformasi ke Arah Pertanian Berbudaya Industri

## Suatu Tinjauan Teoretik

*Arif Satria*

### Pendahuluan

EMBANGUNAN ekonomi nasional telah menunjukkan adanya transformasi struktur perekonomian dari pertanian ke industri. Indikator ekonomi yang menunjukkan menurunnya pangsa pertanian serta meningkatnya pangsa industri dalam Produk Domestik Bruto (PDB) dapat menjadi bukti. Pangsa relatif sektor pertanian dalam PDB yang pada awal PJP I sekitar 35 persen menurun menjadi hanya 18,6 persen pada awal PJP II. Sementara pada kurun waktu yang sama pangsa industri meningkat dari 12 persen menjadi 22,33 persen. Inilah yang seringkali disebut-sebut sebagai "keberhasilan" transformasi. Namun demikian, pangsa tenaga kerja sektor pertanian belum menurun secara berarti, bahkan sampai dengan tahun 1995 masih sebesar 48 persen. Ketidakseimbangan penurunan pangsa pertanian terhadap PDB dibandingkan dengan penurunannya terhadap total tenaga kerja, memang menunjukkan bahwa pertanian semakin tidak produktif dan tidak efisien. Dari data tersebut bisa terlihat semakin menurunnya pendapat-

an per kapita tenaga kerja sektor pertanian.

Proses industrialisasi yang cukup gencar, cepat, dan "berhasil" ternyata belum mengait ke belakang (*backward linkage*), yakni ke sektor pertanian. Ini berakibat pada tertinggalnya sektor pertanian dari industri. Tidak saja dalam struktur PDB, tetapi juga dalam struktur masyarakat di mana sampai saat ini masyarakat pertanian (baca: petani) tak kunjung sejahtera dibandingkan masyarakat yang bergerak di industri. Nilai tukar petani yang belum juga membaik, produktivitas dan efisiensi yang rendah, serta sikap mental dan budaya yang masih "tradisional" membawa mereka pada ketertinggalan.

Oleh karena itu, industrialisasi seharusnya tidak hanya dimaknai sebagai upaya pembangunan "industri" secara fisik, tetapi juga pembangunan "industri" secara budaya. Artinya, industrialisasi akan menghasilkan suatu masyarakat yang berbudaya industri, meskipun masyarakat tersebut masih bergerak di sektor pertanian. Bagi sektor per-

tanian yang kini masih dikategorikan sebagai sektor tradisional, industrialisasi yang berdimensi budaya akan semakin signifikan bagi upaya mempertangguh sektor pertanian.

Pengertian industrialisasi yang mengait ke pertanian di atas menunjukkan perlunya respon pertanian bila dimasukkan ke dalam skema industrialisasi. Dan penguatan respon tersebut sangat memerlukan paradigma baru pembangunan pertanian sebagai suatu hal yang mendasar sekali. Oleh karena itu, penting sekali telaah teoritis tentang: bagaimana paradigma baru pembangunan pertanian dalam skema industrialisasi? Bagaimana model transformasi pertanian dengan paradigma baru dapat terwujud? Bagaimana peran negara dalam kerangka transformasi tersebut?

### **Pertanian Berbudaya Industri: Paradigma Baru Pembangunan Pertanian**

Berbagai persoalan pertanian muncul karena kelambanan respon organisasi pertanian -- dengan kekuatan petani-petannya -- menghadapi tekanan penduduk. Revolusi industri yang begitu monumental bagi industrialisasi Eropa, oleh Wellerstein -- tokoh teori sistem dunia -- dianggap sebagai respon atas tekanan penduduk (Sanderson, 1993), bahwa penduduk berusaha mencegah menurunnya standar hidupnya dengan melakukan penemuan-penemuan teknologi. Meskipun demikian, pemikiran Wellerstein tersebut banyak ditentang orang karena dianggap mengabaikan arti penemuan-penemuan teknologi pada abad 18 di Eropa. Akan tetapi, variabel demografis ternyata

juga dilihat oleh beberapa pemikir pertanian-pedesaan lainnya sebagai dasar acuan dalam memahami dinamika masyarakat petani. Misalnya, munculnya strategi *static expansion* "ala" Boeke dan fenomena *agricultural involution* serta *shared poverty* "ala" Geertz merupakan respon petani terhadap terbatasnya lahan sebagai akibat tekanan penduduk (lihat Amri Marzali, 1993).

*Demographic determinism* telah dianggap sebagai "kerangka" dalam memahami realitas kesenjangan antara industri dan pertanian. Industri bangkit adalah karena respon yang cepat dari sebagian masyarakat atas tekanan penduduk melalui penemuan, penerapan, serta pengembangan teknologi, sebagaimana fenomena sejarah munculnya revolusi industri. Sementara itu, bagian masyarakat lain yang secara kultural memberikan respon yang lambat terhadap tekanan penduduk, telah mengalami evolusi yang lambat. Bagian masyarakat ini umumnya ialah para petani pedesaan. Boeke dalam Amri Marzali (1993) menggambarkan bahwa lambatnya respon terhadap tekanan penduduk dikarenakan adanya preferensi petani pada keperluan sosial daripada keperluan ekonomi, khususnya bagi petani Jawa dan Madura. Bagi petani Jawa-Madura, yang terpenting adalah terpenuhinya kebutuhan hidup keluarga (orientasi subsistensi) serta ketenangan batin. Menghadapi tekanan penduduk, mereka memperluas areal pertanian, namun tetap dengan teknologi dan organisasi kerja seperti semula. Inilah yang dikatakan Boeke sebagai *static expansion*.

Kenyataan pertanian dewasa ini sebenarnya dapat diurut dari variabel tekanan penduduk, meskipun dalam perkembangannya telah melibatkan variabel lain, seperti

Tabel 1

## RATA-RATA LUAS LAHAN SAWAH YANG DIKONVERSIKAN DI JAWA DAN BALI

Referensi	Jumlah Lahan	Wilayah	Ha/Tahun	Keterangan
JICA, 1988	Sawah Irigasi	Jawa	20.000	
Delf Hydraulics, 1991	Sawah Irigasi	Jawa	22.500	1990-2000
World Bank, 1988	Sawah	Jawa	20.000	
Sumaryanto, et. al., 1995	Sawah	Jawa	22.637	1981-1993
BCEOM, 1988	Sawah Irigasi	Jawa-Bali	13.400	1981-1985
Nasoetion & Winoto	Sawah Irigasi	Jawa-Bali	27.633	1981-1986

Sumber: Hermanto (1996) dalam Solahudin (1996).

meluasnya batas wilayah perdagangan, meningkatnya kualitas hidup masyarakat yang mengubah kebutuhan dan selera, serta meluasnya industrialisasi. Jawa yang semula telah menyumbang 63 persen beras untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional, kini harus menghadapi masalah serius dalam pertaniannya, yaitu menyempitnya areal lahan pertanian akibat konversi untuk kepentingan pemukiman maupun industri (seperti pada Tabel 1).

Bahkan ada sumber lain menyebutkan bahwa selama kurun waktu 1984-1994 telah terjadi konversi lahan pertanian sebesar 1 juta hektar, sehingga dalam kurun waktu tersebut sawah di Jawa berkurang 100.000 hektar per tahun. Akibat dari konversi lahan, maka potensi produksi gabah akan hilang sebesar 7,5 juta ton per tahun. Jika konversi lahan terus berlangsung dengan laju yang sama hingga tahun 2020, jelas kehilangan potensi gabah di Jawa akan mencapai 22 juta ton per tahun (Solahudin, 1996).

Masalah pertanian lainnya kini adalah kekurangan buruh tani. Banyak faktor yang menyebabkan masalah ini, antara lain tertariknya tenaga kerja ke wilayah urban serta kurang tertariknya kalangan muda untuk bertani. Buruh tani dan petani di desa

adalah angkatan tua (Collier et.al, 1996). Kekurangan buruh tani ini sudah menjadi fenomena pertanian Jawa. Kasus kekurangan buruh tani di desa Warga Binangun adalah sebagai berikut:

Di desa dekat Cirebon ini, mereka mengalami kekurangan buruh tani yang menyebabkan mereka beralih ke sistem buruh kontrakan dalam bertanam padi. Hal ini karena ada 150 orang wanita yang bekerja di Arab Saudi sebagai pembantu rumah tangga. Mereka mengalami tidak banyak keuntungan dari usaha tani padi, apalagi dengan harga pupuk menaik. Mereka jelas-jelas menyatakan satu-satunya harapan untuk desa mereka adalah dari golongan wanita muda yang bekerja di luar negeri (Collier et. al, 1996).

Menyempitnya lahan yang sangat mungkin menurunkan produksi, disertai tantangan perdagangan bebas yang berkemungkinan membanjirnya produk impor di pasar domestik dan menuntut daya saing, meningkatnya jumlah penduduk yang meningkatkan kebutuhan akan produk pertanian, serta kekurangan buruh tani jelas menjadi agenda persoalan yang harus dipecahkan. Oleh karena itu, pertanian yang berbasis pada luas lahan dan tenaga kerja akan semakin kurang relevan, khususnya di Jawa. Sebaliknya, pertanian yang berbasis pada teknologi akan semakin dibutuhkan. Pola pertanian demi-

kian merupakan pertanian yang bercorak modern. Namun demikian, satuan teknologi sebagai ukuran pertanian modern perlu diperkuat dengan adanya organisasi kerja dengan budaya industrial, sehingga pertanian masa depan adalah suatu pertanian yang berbudaya industri. Artinya, pertanian dikelola secara industri, dengan organisasi kerja yang terspesialisasi, efisien, dan produktif.

Gagasan pertanian yang berbudaya industri perlu menjadi paradigma pembangunan pertanian. Paradigma ini tidak saja penting bagi pertanian di Jawa, tetapi juga di luar Jawa. Keterbatasan lahan di Jawa yang kemudian diantisipasi melalui ekstensifikasi di luar Jawa juga memerlukan paradigma tersebut. Sehingga, ekstensifikasi yang seringkali disertai transmigrasi tidak sekedar berupa *static expansion*, yang berarti hanya akan memindahkan pertanian konvensional-tradisional -- berbasis pada luas lahan -- serta kemiskinan dari Jawa ke luar Jawa saja.

### **Transformasi Budaya: Dari Budaya Peasant ke Budaya Petani-Industri**

Perwujudan paradigma pertanian berbudaya industri di atas menunjukkan perlunya transformasi budaya. Perbedaan corak pertanian tradisional dari pertanian-industri dapat dilihat dari organisasi kerjanya di mana para petani bekerja. Organisasi kerja itu tidak lain merupakan cerminan dari budaya petani atau komunitas petani. Oleh karena itu, pemahaman terhadap variabel budaya dalam rangka transformasi mewujudkan pertanian modern itu adalah penting.

### ***Budaya dan Perilaku Ekonomi Petani "Peasant"***

Untuk memahami budaya petani (*peasant*) penting mengutip pemikiran Everett Rogers dalam bukunya *Modernization Among Peasants; The Impact of Communication* (1969). Dalam buku tersebut Rogers memahami bahwa petani merupakan subkultur dari suatu kultur yang besar. Ciri-ciri dari subkultur tersebut adalah:

Central elements in this subculture of peasantry are: (1) mutual distrust in interpersonal relation; (2) perceived limited good; (3) dependence on and hostility toward government authority; (4) familism; (5) lack of innovativeness; (6) fatalism; (7) limited aspiration; (8) lack of deferred gratification; (9) limited view of the world; (10) low empathy (Rogers, 1969: 25).

Kesepuluh ciri tersebut saling terkait sehingga membentuk suatu sistem budaya (*subculture of pesantry*). Pada prinsipnya ciri budaya ala Rogers itu tidak jauh berbeda dengan ciri-ciri yang dikemukakan pakar lainnya. Seperti, Boeke melihat lambatnya respon petani Jawa terhadap tekanan penduduk banyak disebabkan adanya sikap *limited needs* (Amri Marzali, 1993). Begitupula Eric Wolf dalam menerangkan ciri-ciri peasants di Meso-Amerika yang mencakup indogami, pembatasan perdagangan dengan luar komunitas, serta solidaritas sosial yang diperkuat dengan upacara-upacara. Wharton (1969) juga membuat kriteria sosial budaya untuk memahami konsep petani. Pertama, adalah tingkat kontak dengan masyarakat luar (*degree of "outside" contact*). Petani "peasants" yang subsisten ini mempunyai kontak ke luar yang relatif lebih rendah, atau sikap "lokalitas"-nya tinggi. Kedua, adalah tingkat motivasi aktualisasi di-

ri, yang umumnya petani ini memiliki motivasi yang rendah.

Dalam kerangka Emile Durkheim menurut bukunya *Division of Labour in Society* (1964) sistem budaya *peasants* tergolong tipe solidaritas mekanis. Pada masyarakat dengan tipe ini ikatan sosial — termasuk dalam kerja — dibentuk oleh kesadaran kolktif (*collective conscience*) dan konsensus moral. Masyarakat tersebut memiliki pandangan, kepercayaan, dan gaya hidup yang sama, sehingga cenderung homogen. Homogenitas ini juga didorong oleh masih rendahnya pembagian kerja.

Transformasi budaya dari *peasants* ke masyarakat modern, sebenarnya telah menjadi wacana baik dalam studi antropologi, ekonomi, maupun politik. Dalam antropologi sering dikenal konsep Redfield yang memahami masyarakat tani (*peasants*) pada konteks budaya, yang dikaitkan dengan konsep *great tradition* (tradisi agung) dan *little tradition* (tradisi kecil). Tradisi agung yang merupakan representasi budaya "kota" akan memberikan pengaruh besar kepada tradisi kecil di pedesaan. Petani merupakan satu bagian dari sebuah peradaban besar, dan posisinya sekarang adalah dalam masa transisi perubahan dari masyarakat primitif ke masyarakat modern. Hal ini jelas diungkapkan Redfield (1930) dalam Foster (1967) bahwa:

*"Peasant society is often described a 'intermediate', with implication of its being 'transitional' between one and another".*

Dari definisi di atas terlihat bahwa Redfield memahami petani sebagai komunitas yang dinamis, yang tengah mengalami transformasi karena adanya kontak budaya (*cultural contact*) dengan *great tradition*, dan

kemudian menimbulkan satu kontinum yang kemudian disebut sebagai "*folk urban continuum*". Bagi Redfield, yang membedakan petani dengan lainnya adalah dalam pandangannya terhadap dunia (*world view*) serta corak kehidupannya.

Sementara itu Eric Wolf banyak mengembangkan konsep petani dalam aspek ekologi dan ekonomi. Bagi Wolf (1955) konsep petani merupakan unit masyarakat yang ditentukan oleh segi kegiatan-kegiatan ekonominya. Artinya, konsepsi petani merupakan ciri *occupational status*. Kemudian Wolf dalam Zakaria (1974) membuat tiga kategori ciri petani:

1. Seorang petani (*peasant*) menghasilkan komoditi pertaniannya dengan berco-cok tanam, berbeda dengan nelayan atau status pekerjaan lainnya.
2. Seorang petani adalah pemilik atau penggarap yang mempunyai otoritas kontrol terhadap tanah yang digarapnya. Dalam pengertian ini buruh tani melalui sistem upah bukan merupakan petani.
3. Tujuan utama berproduksi bagi seorang petani adalah untuk keperluan rumah tangganya (*subsistence oriented*). Petani itu menjual hasil taninya, semata-mata untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Ini berbeda dengan penanam yang menjual hasil pertaniannya semata-mata untuk mendapatkan keuntungan demi digunakan sebagai modal (*investable profit*).

Definisi atau pengertian petani subsisten juga ditemukan dalam karya Theodore Shanin (1987), seperti:

*"small agricultural producers, who, with help of simple equipment and the labour of their*

families, produce mostly for their own consumption, direct or indirect, and for the fulfilment of obligation to holders of political and economic power".

Konsepsi Shanin tentang petani subsisten di atas tidak jauh berbeda dengan pengertian subsistensi produksi (*production subsistence*) sebagaimana diungkapkan oleh Wharton (1969). Salah satu kriteria subsistensi produksi oleh Wharton diukur dari berapa jumlah hasil tani yang dikonsumsi dan dijual. Subsistensi murni (*pure subsistence*) adalah bentuk subsistensi yang sama sekali tidak menjual hasil taninya. Namun demikian, bentuk subsistensi murni ini jarang ditemukan, sehingga Wharton kemudian merumuskan istilah "subsistensi dan semi-subsistensi" yang menggambarkan proporsi hasil tani yang dikonsumsi tidak melebihi 50 persen dari total produksi. Sementara itu, bila lebih dari 50 persen petani itu menjual hasil taninya, maka dikategorikan sebagai petani komersial atau semi komersial.

Selanjutnya Wharton (1969) menjelaskan lebih lanjut kriteria atau kualifikasi petani subsisten. *Pertama*, adalah rasio hasil tani yang dijual sebagaimana dijelaskan di atas. *Kedua*, adalah rasio buruh yang dipekerjakan dari total tenaga kerja yang dibutuhkan. Dalam hal ini dilihat tingkat keterlibatannya dalam proses produksi. *Ketiga*, adalah tingkat teknologi yang mampu menggambarkan produktivitas pertaniannya. Petani ini umumnya masih menggunakan teknologi yang sederhana. *Keempat*, adalah pendapatan dan taraf hidupnya. Petani ini umumnya masih berada dalam lingkaran kemiskinan. *Kelima*, adalah kebebasan dalam pengambilan keputusan (*decision making freedom*), yang biasanya petani ti-

dak memiliki banyak alternatif untuk mengambil keputusan dalam menghadapi kehidupannya, baik dalam dunia pertaniannya maupun keluarganya. Kelima kriteria tersebut dikategorikan sebagai kriteria ekonomi.

Dalam melangsungkan kegiatan pertaniannya, petani dihadapkan pada kenyataan yang mengharuskan petani mengambil keputusan, seperti apakah harus menerima teknologi baru atau tidak, apakah akan menyimpan gabah atau tidak, serta apakah harus mengambil kredit ataukah tidak. Menurut Soekartawi (1993) dalam proses pengambilan keputusan ini petani harus mempertimbangkan unsur resiko (*risk*) dan ketidakpastian. Di sinilah James Scott (1994) menggambarkan bahwa petani memiliki sikap *safety first* dan "enggan resiko". Perilaku ekonomi petani yang demikian dilandasi adanya prinsip-prinsip moral. Namun, pendapat perilaku ekonomi yang dilandasi prinsip moral ini ditentang oleh Popkin (1986) yang melihat perilaku ekonomi petani lebih dilandasi prinsip-prinsip rasional.

Hayami dan Kikuchi dalam Amri Marzali (1993) memilih jalan tengah dalam diskursus landasan perilaku ekonomi petani — apakah moral atau rasional. *Pertama*, bahwa *moral-peasant* dan *rational-peasant* keduanya merupakan kenyataan empiris yang memang terdapat di lapangan dan keduanya dapat berjalan secara serasi. Dicontohnya, seorang pemilik tanah yang rasional akan lebih suka mempekerjakan tetangganya atas dasar hubungan tolong-menolong dan *patron-client* daripada mengambil buruh tani dari pasar bebas, meskipun upah untuk tetangga adalah sama atau lebih dari pada buruh bebas. Karena, biaya pe-

ngawasan atas kemalasan dan kecurangan buruh lebih rendah bila menggunakan tenaga tetangga daripada buruh bebas. Jadi, tidak selamanya petani rasional akan mengabaikan komunitas lainnya yang berlandaskan prinsip moral.

Budaya dan perilaku ekonomi *peasants* yang dipaparkan di atas merupakan budaya dari *setting* masyarakat masa lalu yang berbeda-beda, meskipun sering diakui bahwa konsep-konsep tersebut *valid* untuk di-generalisasi. Namun konsep-konsep demikian, tetap perlu diverifikasi untuk konteks Indonesia kini. Kenyataan di lapangan harus dilihat dengan beberapa pendekatan, tidak cukup dengan satu konsepsi. Misalnya, tentang perilaku ekonomi petani antara kriteria Wharton dan Eric Wolf mempunyai kelebihan dan kelemahan dalam menjelaskan fenomena yang empiris.

Dari Tabel 2 di bawah terlihat bahwa hampir seluruh petani menjual lebih dari 50 persen hasil penennya. Bila kriteria Wharton yang digunakan, maka petani tersebut sudah dikategorikan sebagai petani komer-

sial atau semi-komersial. Akan tetapi bila dilihat variabel lainnya, seperti untuk apa hasil penjualannya tersebut digunakan, maka kesimpulan dengan menggunakan kriteria Wharton akan terkesan terburu-buru. Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa penerimaan hasil penjualan gabah adalah untuk keperluan hidup sehari-hari, seperti kebutuhan biaya sekolah, sandang, pangan, serta membayar hutang. Bahkan untuk modal berikutnya, mereka seringkali mencari pinjaman. Sementara itu, petani lahan sempit (< 0,5 hektar) cenderung menjual semua hasil panennya melalui sistem tebasan, dan untuk keperluan pangan sehari-hari mereka membeli dari warung-warung. Dilihat dari persentase gabah yang dijual langsung dan tidak langsung, tampak lebih besar gabah yang dijual langsung karena kebutuhan uang yang sangat mendesak. Ini jelas berbeda dengan petani komersial yang menjual hasil panennya semata-mata mencari keuntungan untuk digunakan sebagai modal dalam usaha selanjutnya (*investable profit*). Oleh karena itu, kerangka konseptual Eric Wolf terkesan lebih empiris, setidaknya untuk konteks Jawa.

Tabel 2

**PERSENTASE JUMLAH GABAH YANG DIJUAL PETANI SECARA  
LANGSUNG DAN TIDAK LANGSUNG BERDASARKAN TINGKAT PENGUSAAN LAHAN  
DI DESA MEJASEM, TENGENG KULON, DAN YOSOREJO KECAMATAN SRAGI  
KABUPATEN PEKALONGAN, 1995**

Tingkat Penggunaan Lahan	Jumlah Jual		
	Langsung	Tidak Langsung	Total
< 0,5 hektar	74,0 (84,6)	13,5 (15,4)	87,5 (100)
0,5 - 1 hektar	34,7 (44,5)	43,2 (55,5)	77,9 (100)
> 1 hektar	33,5 (40,7)	48,7 (59,3)	82,2 (100)

Sumber: Arif Satria (1995).

Keterangan: angka dalam kurung menunjukkan persentase jumlah jual secara langsung dan tidak langsung dari total jumlah gabah yang dijual.

Kondisi petani di lapangan demikian — petani yang *proto-peasant* atau *post-peasant* kalau tidak ingin dikatakan *peasant* — nampaknya menjadi ciri para petani di Indonesia, setidaknya di Jawa pasca Revolusi Hijau. Perubahan dari *peasant* ke *post-peasant* meski belum menjadi petani komersial adalah hasil dari pembangunan pertanian selama PJP I.

### *Budaya dan Perilaku Ekonomi Petani-Industri*

Kebalikan dari budaya *peasant* adalah budaya-industri yang modern. Budaya-industri merupakan cerminan dari landasan sikap rasional sehingga lebih mengakses pada penguasaan teknologi untuk memacu kualitas, efisiensi, dan produktivitas. Kerangka umum budaya industri bagi pertanian pernah diungkapkan Ginanjar Kartasasmita, Ketua Bappenas, ketika memberikan ceramah pada acara Dies Natalis IPB 1996 di Bogor. Dalam ceramahnya, Ginanjar (1996) mengidentifikasi ciri pokok landasan rasional dalam pertanian-industri, adalah sebagai berikut:

- (1) Pengetahuan merupakan landasan utama dalam pengambilan keputusan (bukan intuisi atau kebiasaan saja), sehingga kebutuhan terhadap perkembangan dan kualitas informasi akan semakin tinggi;
- (2) Kemajuan teknologi merupakan instrumen utama dalam pemanfaatan sumber daya;
- (3) Mekanisme pasar merupakan media utama dalam transaksi barang dan jasa;
- (4) Efisiensi dan produktivitas sebagai dasar utama dalam alokasi sumber daya dan

karenanya membuat hemat dalam penggunaan sumber daya;

- (5) Mutu dan keunggulan merupakan orientasi, wacana, sekaligus tujuan
- (6) Profesionalisme merupakan karakter yang menonjol, dan pada akhirnya;
- (7) Perekayasaan harus menggantikan ketergantungan pada alam, sehingga setiap produk yang dihasilkan senantiasa memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan lebih dahulu dalam hal mutu, jumlah, berat, volume, bentuk, ukuran, warna, rasa, dan sifat lainnya, dengan ketepatan waktu.

Selain aspek organisasi kerja industrial di atas, ciri pertanian-industri akan didukung oleh budaya modern. Mengacu pada pemikiran Alex Inkeles dalam tulisannya berjudul "Modernisasi Manusia", budaya modern ini mencakup:

- (1) Kesediaan untuk menerima pengalaman-pengalaman baru dan keterbukaan bagi pembaharuan dan perubahan;
- (2) Memiliki kesanggupan untuk membentuk atau mempunyai pendapat mengenai sejumlah persoalan dan hal-hal yang tidak saja timbul di sekitarnya;
- (3) Tanggapannya mengenai dunia opini lebih bersifat demokratis; ia sadar akan keragaman sikap dan opini di sekitarnya;
- (4) Pandangannya ditujukan pada masa kini dan masa depan, bukan masa lampau;
- (5) Menginginkan dan terlibat dalam perencanaan serta organisasi dan menganggapnya sebagai sesuatu yang wajar dalam hidupnya;
- (6) Berada dalam keadaan yang dapat diperhitungkan; percaya akan adanya suatu dunia yang cukup tertib di bawah kendali manusia;

- (7) Sadar akan harga diri orang-orang lain dan bersedia menghargainya;
- (8) Percaya pada ilmu dan teknologi;
- (9) Percaya bahwa imbalan yang diberikan sesuai dengan tindakan-tindakan, bukan karena hal-hal atau sifat-sifat yang dimiliki seseorang yang tidak ada hubungannya dengan tindakannya.

Dalam kerangka Emile Durkheim, budaya modern tersebut tidak lain adalah tipe solidaritas organis. Tipe solidaritas organis ditandai dengan adanya diferensiasi sosial melalui pembagian kerja yang tinggi. Adanya pembagian kerja ini akan meningkatkan hubungan kesalingtergantungan. Dalam pembagian kerja yang tinggi akan tercipta masyarakat yang heterogen. Namun demikian, ikatan kesadaran kolektif (*collective conscience*) yang mengikat masyarakat tradisional dalam suatu solidaritas berupa konsensus moral, kepercayaan, ikatan etnis, dan emosional lainnya — tidak akan hancur dengan berubahnya masyarakat menjadi modern. Hanya, ikatan kesadaran kolektif akan kurang dominan dalam kehidupan sehari-hari, tetapi tetap menjadi landasan moral dalam hubungan-hubungan sosial modern yang bersifat kontraktual.

Ciri pertanian-industri dan budaya modern di atas perlu dibentuk untuk mewujudkan pertanian yang berorientasi nilai tambah (*added value*). Dengan orientasi nilai tambah diharapkan mampu meningkatkan nilai tukar komoditi pertanian yang selama ini terus menurun.

### *Model Transformasi*

Bila melihat dua kutub antara *peasant* di satu kutub dengan petani-industri di ku-

tub lain dengan ciri-ciri sebagaimana diulas di atas, maka transformasi yang terjadi adalah seperti yang tersaji pada Gambar 1, pada halaman berikut ini.

Pola transformasi seperti pada Gambar 1 seolah-olah mengabaikan hasil pembangunan pertanian selama ini, di mana petani kini diposisikan dalam satu kutub tradisional secara ekstrim. Oleh karena itu, transformasi yang hendak dilakukan sebaiknya berangkat dari kenyataan empiris. Sehingga, pemahaman terhadap realitas empiris tentang masyarakat pertanian adalah hal yang paling pokok. Artinya, bila digunakan kerangka Redfield untuk memahami proses transformasi petani, maka transformasi tersebut tidak dari petani-primitif atau petani subsisten (*peasant*) menuju petani komersial (*farmer*). Tetapi, transformasi berangkat dari asumsi bahwa petani Indonesia telah melewati masa subsistensi atau ciri-ciri *peasant* yang telah dibahas terdahulu. Hal ini dikarenakan hasil pengamatan empiris menunjukkan bahwa pertanian di Jawa telah melewati ciri tradisional (Collier et.al, 1996; Arif Satria, 1995) meskipun belum mencapai ciri modern. Karena itu istilah yang tepat untuk petani Jawa pasca Revolusi Hijau adalah *post-peasant*. Dengan demikian petani Indonesia, khususnya Jawa, kini sedang dalam masa transisi menuju petani komersial, sebagai akibat revolusi hijau, revolusi angkutan, serta revolusi komunikasi dan informasi (Collier et.al, 1996).

Hasil kajian Collier dkk. terhadap 35 desa di Jawa dari tahun 1969 sampai 1993 menarik untuk dijadikan landasan bagi kelangsungan transformasi. Collier et.al (1996) menyusun periodisasi pembangunan pedesaan

Gambar 1

**ARAH TRANSFORMASI DARI BUDAYA EKONOMI PERTANIAN TRADISIONAL  
KE BUDAYA EKONOMI PASAR DAN FAKTOR PENCIRINYA**

Arah Transformasi		
Pertanian Tradisional	Penciri	Pertanian Modern
Lokal	Kaitan Pasar	Global
subsistensi	orientasi ekonomi	komersial
sederhana	teknologi	tinggi
karbohidrat	sumber energi utama	fosil dan nuklir
<i>unskilled labour</i>	tenaga kerja	<i>skilled labour</i>
keluarga (askripsi)	manajemen	<i>profesional achievement</i>
<i>labour intensive</i>	penggerak ekonomi	<i>capital intensive</i>
kredit informal	sumber kapital	kredit formal
<i>safety first</i>	spirit usaha	<i>achievement motivation</i>
musiman	ciri produk pertanian	mutu baku
personal/komunal	pola hubungan sosial	impersonal/kontrak
mekanis	tipe solidaritas	organis
feodalistik/sentralistik	sistem politik	demokratis/desentralistik
asimetris (ekstrem)	interdependensi	asimetris (moderat)
longgar/lemah	kompetisi	kuat
rendah	ketegangan sosial	tinggi

Sumber: Pranadji (1995).

selama lima puluh tahun terakhir. Hal yang menarik adalah periode 1987-1993, di mana pertanian subsistensi di Jawa telah dianggap "habis riwayatnya" kecuali di sebagian kawasan lahan kering/dataran tinggi. Mekanisasi dan komersialisasi semakin meningkat. Sementara buruh tani semakin langka dan tenaga pertanian didominasi generasi tua. Kemudian, periode 1993-2000 diprediksi sebagai masa bagi pertanian menjadi unit bisnis dengan satuan usaha yang lebih besar disertai mekanisasi.

Bila kenyataan empiris menunjukkan bahwa pertanian pedesaan sudah melewati masa tradisional, mengapa masih harus diperlukan paradigma baru dalam transformasi? Mengapa tidak dibiarkan evolusi berjalan secara alamiah saja?

Pertanyaan tersebut sangat menarik untuk dicermati. Jawaban terhadap pertanyaan

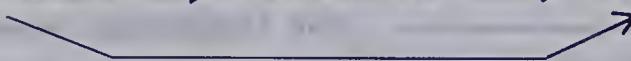
ini tidak cukup dengan melihat kondisi pertanian tanpa melihat berbagai variabel eksternal yang sangat berpengaruh. Sebut saja, industrialisasi yang sangat cepat dan perubahan sistem ekonomi dunia yang cepat pula telah mengubah berbagai tatanan masyarakat. Dan masyarakat tersebut semakin dituntut untuk memberikan respon, termasuk masyarakat yang bergerak di pertanian. Respon itu adalah berupa kesiapan untuk masuk dalam *mainstream* industrialisasi dan perdagangan bebas. Bila responnya lambat, maka yang terjadi adalah pengulangan sejarah tentang munculnya kesenjangan antara pertanian dengan industri pada awal revolusi industri dulu.

Tantangan industrialisasi dan perdagangan bebas membutuhkan corak pertanian yang efisien, produktif, berdaya saing, dan berorientasi nilai tambah. Corak pertanian demi-

Gambar 2

### TAHAP PERKEMBANGAN PETANI

Petani Primitif → Petani Subsistens → Petani Komersial → Petani Industri



kian adalah padat teknologi dan berorientasi pasar, atau yang dikelola secara industrial. Maka, skema industrialisasi tidak hanya akan ditujukan pada meningkatnya pangsa industri dalam perekonomian nasional, tetapi juga pada meningkatnya budaya industrial dalam kehidupan perekonomian untuk semua sektor, termasuk sektor pertanian. Jadi pertanian dan industri tidak lagi sebagai dikotomi sektor tradisional-modern, tetapi lebih merupakan perbedaan *occupational* status saja bagi masyarakat. Hal ini karena keduanya telah *industrialized* yang dicirikan dengan karakteristik budaya kerjanya yang sama.

Transformasi menuju sosok petani-industri seolah-olah merupakan "lompatan" di mana seharusnya melewati tahap petani komersial terlebih dahulu seperti terlihat pada Gambar 2 di atas.

Petani komersial umumnya masih berorientasi pada penambahan modal saja, sementara petani-industri sudah berorientasi pada nilai tambah. Orientasi pada nilai tambah ini akan menciptakan produk berkualitas karena didukung sumber daya teknologi yang memadai.

Dengan melihat Gambar 2 di atas, posisi petani kita masih berada pada transisi antara petani subsisten dan komersial, sehingga lebih tepat disebut *post-peasant*. Dengan sumber daya petani demikian masih sulit bagi Indonesia untuk mengejar keteringgalan dari pertanian negara lain yang

lebih maju maupun mengejar keteringgalan dari sektor lain, khususnya industri. Oleh karena itu, pertanian-industri sudah merupakan suatu tuntutan sehingga diperlukan transformasi.

Model transformasi ke arah pertanian industrial tidak mungkin dilakukan dengan model revolusioner yang akan mengubah total tatanan tradisional dalam organisasi pertanian, atau melompat dari subsisten langsung ke industri. Akan tetapi, transformasi yang dimaksudkan adalah berupa percepatan atau model evolusi yang dipercepat (*accelerated evolution*) dengan laju pergerakan yang dipercepat melalui penerapan teknologi baru disertai penyiapan kematangan masyarakat untuk menggunakan dan mengembangkan teknologi tersebut.

Namun *accelerated evolution* tidak semata-mata berupa inovasi teknologi atau variabel lain yang bersifat material, tetapi juga variabel non-material, khususnya sikap mental dan budaya. Sikap mental dan budaya petani dapat dibangun dari budaya *indigenous* yang sebenarnya potensial untuk menjadi budaya "modern" yang cocok dalam iklim industrial. Oleh karena itu pemahaman terhadap produk budaya lokal tersebut sangat penting. Namun demikian dalam kerangka *accelerated evolution* ini, bukan berarti pembangunan pertanian serba anti rasionalitas Barat dan secara total berasal dari "dalam". Akan tetapi, justru yang terpenting adalah bagaimana mensintesis produk budaya *indigenous* dan

struktur sosial lokal-tradisional tersebut dengan produk rasionalitas Barat. Hal ini sangat memungkinkan bila melihat pengalaman Jepang dalam pembangunan ekonominya. Jepang telah mampu mensintesis kerangka struktur sosial dan kultur tradisional dari warisan Restorasi Meiji dengan produk kemajuan Barat. Sehingga, kemajuan yang dicapai tidak bersifat *trade-off* bagi budaya lokal yang masih kental di kalangan petani.

Variabel budaya-lokal masuk dalam kerangka transformasi sebagai suatu landasan, dimaksudkan untuk menghindari proses alienasi kerja akibat industrialisasi. Alienasi bagi kalangan pekerja terjadi, ketika pekerja tersebut tidak adaptif secara kultural terhadap organisasi maupun perangkat kerja yang baru. Alienasi ini terjadi pada negara-negara yang baru melangsungkan industrialisasinya, seperti negara-negara di Eropa sewaktu revolusi industri. Masalah alienasi disoroti Marx (dalam Sanderson, 1993) yang menganggap bahwa manusia adalah *homo faber* atau manusia pekerja. Dan, menurut Marx kerja adalah tidak semata-mata melaksanakan kepentingan, tetapi kerja adalah alat penting yang dipakai manusia untuk memperoleh makna dan memenuhi kebenaran. Pada masa pra-industrial pekerja tidak mengalami alienasi, karena jiwanya terlibat secara penuh dalam kelangsungan proses produksi. Karena itu, dalam pola pertanian-industri ini, pola manajemen usaha perlu memperhatikan catatan-catatan Marx tersebut.

## Peran Negara

Peran pemerintah dalam transformasi ke arah pertanian-industri sangatlah menen-

tukan. Peran ini tidak hanya dalam level mikro berupa program-program pembangunan pertanian pedesaan secara langsung, tetapi juga pada level makro yang menyangkut keputusan politik dalam sistem ekonomi. Pada PJP I keputusan politik untuk berswasembada dengan program-program dari gerakan revolusi hijau telah mencapai hasil berupa swasembada beras pada tahun 1984. Meskipun demikian, pelaksanaan program-program itu belum mencapai tingkat pemerataan yang diharapkan. Terbukti revolusi hijau banyak meninggalkan kesenjangan sosial ekonomi di kalangan petani di pedesaan (Trijono, 1994). Pada PJP II ini dengan tantangan yang lebih besar, seharusnya pemerintah semakin memperhatikan sektor pertanian sebagai tempat bergantung 48 persen tenaga kerja di Indonesia.

Tantangan industrialisasi dan perdagangan bebas yang sudah di depan mata, perlu direspon secara cepat oleh sektor pertanian. Peran pemerintah terletak dalam mengaitkan pertanian untuk masuk dalam skema industrialisasi di Indonesia. Oleh karena itu, industrialisasi pun sudah seharusnya diarahkan pada target yang *focused*. Selama ini industrialisasi dengan strategi *broad based spectrum* belum secara signifikan mengait ke pertanian, meskipun GBHN 1993 dan Konsep PJP II telah menggariskan keterkaitan tersebut. Pertanian belum menjadi target industrialisasi, sehingga kesenjangan kedua sektor itu semakin tak terhindarkan.

Kesadaran pemerintah bahwa pertanian telah dan akan mendukung industrialisasi adalah penting. Hal ini mengingat pengalaman-pengalaman industrialisasi yang berhasil di negara-negara maju, termasuk Korea Selatan, ternyata discabarkan karena po-

sisi pertanian yang sangat kuat. Maka, mempertangguh pertanian merupakan prasyarat bagi industrialisasi. Kisah Korea Selatan dapat menjadi representasi model industrialisasi dengan kekuatan sektor pertanian (lihat Arif Budiman, 1991). Pada awal kemerdekaannya pemerintah Korea Selatan melaksanakan *land reform* dengan pembagian tanah secara besar-besaran kepada petani penggarap. Petani hanya diperkenankan memiliki tanah maksimum tiga hektar. Sebagai hasilnya, antara tahun 1945-1965 persentase pemilik tanah dari semua keluarga di desa meningkat dari 14 persen menjadi 70 persen. Sementara jumlah buruh tani menuju dari 49 persen menjadi 7 persen. Undang-Undang *Land Reform* yang mengalihkan pemilikan tanah kepada para petani miskin pada gilirannya meningkatkan daya beli di pedesaan. Dengan pertanian yang kuat tersebut, Korea Selatan dapat melangsungkan industrialisasi dengan sukses.

Korea telah berhasil menciptakan pemerataan dalam masyarakat taninya untuk penguatan sektor pertanian. Dalam kerangka Inayatullah — ahli administrasi pembangunan dari Malaysia — pola Intervensi Pemerintah Korea selatan tergolong *high intervention* (HI) *equality*, pemerintah merombak secara radikal tatanan ekonomi pedesaan melalui perangkat *Land Reform* dalam rangka institusionalisasi pemerataan. Dalam pola HI-*equality* tersebut, kebijakan yang umum diambil adalah reformasi agraria secara radikal, perencanaan tata ruang wilayah, industrialisasi pedesaan, dan pembangunan koperasi dan masyarakat.

Bagi Indonesia di tengah industrialisasi dan perdagangan bebas ini, salah satu program yang signifikan sebagai perwujudan paradigma pertanian berbudaya indus-

tri adalah "industrialisasi pedesaan". Industrialisasi pedesaan akan mengoreksi dan memperbaiki keseimbangan struktur industri besar, sedang, dan kecil (Sajogyo dan Tambunan, 1991). Dalam paradigma pertanian berbudaya industri, maka industrialisasi pedesaan tidak dimaknai semata-mata sebagai pembangunan "industri" secara fisik dan massal di pedesaan. Tetapi, lebih pada "mengindustrikan" masyarakat pedesaan melalui "industrialisasi" pertanian di tingkat *on farm* (usaha tani) dengan arti mengarahkan pertanian ke cara kerja "industri" baik secara fisik (teknologi) maupun budaya dan organisasi kerja. Juga, industrialisasi harus disertai pengembangan partisipasi penuh dari masyarakat tani pedesaan tersebut (lihat Arif Satria, 1994). Selain itu, pembangunan agroindustri serta industri lainnya, termasuk kerajinan juga merupakan bagian penting dari industrialisasi pedesaan.

Peran negara dalam industrialisasi pedesaan tidak hanya dalam bentuk intervensi langsung melalui program-program sebagaimana peran negara dalam revolusi hijau, tetapi juga pada intervensi kebijaksanaan di luar sektor pertanian dan pedesaan agar kebijaksanaan tersebut memiliki kaitan signifikan bagi industrialisasi pertanian pedesaan. Sebut saja, kebijaksanaan di sektor industri dan perdagangan yang kini menjadi "primadona" ekonomi nasional, perlu dikaitkan dengan kebijaksanaan di sektor pertanian dan pedesaan.

## Penutup

Transformasi ke arah pertanian berbudaya industri sudah menjadi suatu tuntutan untuk mengakselerasi kesiapan pertanian dalam mengimbangi cepatnya laju in-

dustrialisasi dan perdagangan bebas. Pola transformasi tersebut perlu memperhatikan aspek struktur sosial dan budaya secara mendalam, agar pengalaman revolusi hijau yang "menyisakan" kesenjangan sosial ekonomi di kalangan petani pedesaan serta agar "kerja" para petani tidak menimbulkan alienasi sebagaimana dikhawatirkan Marx. Dalam transformasi tersebut, pertanian Indonesia tidak berangkat dari titik "nol" yang berarti dari budaya tradisional secara ekstrim. Akan tetapi, hasil kajian empiris telah menunjukkan adanya kemajuan dalam masyarakat pertanian dan pedesaan, sehingga transformasi yang dilakukan berupa *accelerated evolution* melalui introduksi teknologi serta penyiapan kematangan masyarakat untuk bekerja secara industri.

Konsep tersebut perlu diperkuat dengan kemauan politik pemerintah. Di saat mayoritas masyarakat bergerak di sektor pertanian, maka selayaknya pertanian tetap dijadikan target industrialisasi dengan keterkaitan sektor pertanian dan industri yang kuat. Bagaimanapun di negara berkembang seperti Indonesia ini peran negara dalam mempertangguh pertanian secara merata masih sangat penting.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amri Marzali. 1993. "Beberapa Pendekatan dan Kajian tentang Respon Petani terhadap Tekanan Penduduk di Jawa" dalam *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial* 4. Pusat Antar Universitas Ilmu-Ilmu Sosial, Jakarta.
- Arif Satria. 1995. "Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keputusan Petani dalam Pasar Gabah/Beras (Kasus Desa Mejasm, Tengeng Kulon, dan Yosorjo Kecamatan Sragi Kabupaten Pekalongan" (Skripsi S1). Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian IPB Bogor.

- Arif Satria. 1994. "Gagasan Agroindustri di Pedesaan". *Harian Bandung Pos*, 24 Juni 1994.
- Arif Budiman. 1991. *Negara dan Pembangunan; Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan*. Yayasan Padi dan Kapas, Jakarta
- Durheim, Emile. 1964. *The Division of Labor in Society*. Free Press, New York.
- Collier, Willian L., dan Kabul Santoso, Soentoro, Rudi Wibowo. 1996. *Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan: Kajian Pedesaan Selama Dua Puluh Lima Tahun*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Foster, George. 1967. "Introduction: What is Peasant?" in *Peasant Society A Reader*. Boston, Little, Brown and Company.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1996. "Membangun Pertanian Abad 21 Menuju Pertanian yang Berkebudayaan Industri". Bappenas, Jakarta.
- Popkin, Samuel. 1986. *Petani Rasional*. Lembaga Penerbitan Yayasan Padamu Negeri, Jakarta.
- Pranadji, Tri. 1995 . "Wirausaha, Kemitraan dan Pengembangan Agribisnis Secara Berkelanjutan" dalam *Analisis CSIS* Tahun XXIV No. 5, September-Oktober 1995.
- Rogers, Everett. 1969. *Modernization Among Peasants: The Impact of Communication*. Holt, Rinehart, and Winston.
- Sajogyo, dan Mangara Tambunan (editor). 1990. *Industrialisasi Pedesaan*. PSP-ISEI Cabang Jakarta.
- Sanderson, Stephen K. 1993. *Sosiologi Makro*. Rajawali Pers, Jakarta.
- Scott, James. 1994. *Moral Ekonomi Petani*. LP3ES, Jakarta.
- Shanin, Theodore. 1987. *Peasant and Peasant Societies*. Basil Brackwell.
- Solahudin, Soleh. 1996. "Membangun Pertanian Berbudaya Industri di Pulau Jawa Abad 21" (Makalah Seminar CIDES).
- Trijono, Lambang. 1994. "Pasca Revolusi Hijau di Jawa Timur" dalam *Prisma*, No. 3 Maret 1994.
- Wharton, Clifton. 1969. "Subsistence Agriculture: Concept and Scope" in *Subsistence Agriculture and Economic Development*. Aldine Publishing Company, Chicago.
- Zakaria, Mazidah. 1974. "Definisi Masyarakat Tani-Satu Tinjauan" dalam *Manusia dan Masyarakat*. University of Malaya.

# Evaluasi Pemerataan Kesempatan Memperoleh Pendidikan

*Murwatie B. Rahardjo*

**D**ALAM GBHN 1993 disebutkan bahwa pada tahap Pembangunan Jangka Panjang II 1993-2018, pemerataan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang bermutu ditetapkan menjadi salah satu cara pemecahan menanggulangi masalah kesenjangan di dalam sektor-sektor maupun antar sektor. Penanganan sektor pendidikan ini misalnya diharapkan dapat memperbaiki posisi tawar-menawar (*bargaining position*) segmen-segmen dalam perekonomian yang lamban pertumbuhannya. Segmen tersebut adalah di sektor desa yaitu sektor tradisional dan daerah-daerah di luar Jawa terutama Indonesia bagian timur.

Pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan merupakan salah satu upaya pembangunan menuju terciptanya kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri. Secara matematis pemerataan pendidikan sulit diukur, tidak seperti pada pembagian pendapatan. Pada pembagian pendapatan, angka Gini atau koefisien Gini adalah salah satu alat yang digunakan untuk mengukur tingkat kesenjangan pembagian pendapatan (Hasibuan, 1993: 16). Jika ukuran pemerataan pendidikan yang ingin dipakai adalah ter-

jangkaunya seluruh lapisan masyarakat Indonesia yang memperoleh pendidikan, maka tidak bisa dipungkiri bahwa hal tersebut telah tercapai pada PJPT I. Jumlah penduduk yang buta aksara telah menurun dan yang memperoleh pendidikan makin banyak, seperti terlihat dari peningkatan jumlah peserta didik di semua jalur, jenis dan jenjang pendidikan. Program Wajib Belajar 6 tahun (SD) yang dicanangkan tahun 1978 dan diperluas lagi dengan Wajib Belajar pendidikan dasar 9 tahun yaitu 6 tahun di SD dan 3 tahun di SLTP yang dicanangkan pada tanggal 2 Mei 1994, merupakan wujud nyata dari usaha pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan ini. Sebagai konsekuensi dari usaha pembangunan bidang pendidikan ini terlihat dari jumlah pekerja terdidik yang semakin meningkat, yang berarti kualitas tenaga kerja juga semakin meningkat.

Keberhasilan usaha pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan ini bukannya tidak diikuti oleh berbagai masalah. Masalah-masalah yang timbul dari pelaksanaan dan konsekuensi dari usaha pemerataan pendidikan ini selanjutnya akan dibahas dalam uraian berikut.

## Pemerataan Pendidikan dalam Investasi Manusia

Dalam teori *human capital* dinyatakan bahwa semakin tinggi pendidikan atau ketrampilan yang ingin dicapai seseorang semakin tinggi investasi yang diperlukan, dan semakin tinggi tingkat pendidikan atau ketrampilan yang dimiliki seseorang. Maka apabila telah memasuki lapangan kerja, diharapkan akan memperoleh pendapatan yang tinggi pula (Mincer, 1975: 83-84). Sehingga apabila terjadi kesenjangan tingkat pendidikan dalam masyarakat, maka juga akan terjadi kesenjangan pendapatan.

Untuk meningkatkan penghasilan masyarakat di negara-negara berkembang di mana terdapat pengangguran dan kemiskinan, sasaran pembangunan diarahkan dengan pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar minimum yang layak. Pendidikan sebagai salah satu kebutuhan dasar sangat penting untuk dipenuhi, selain kebutuhan-kebutuhan dasar yang lainnya seperti gizi, kesehatan, kecukupan pangan, perumahan dan lain-lainnya. Banyak penelitian membuktikan peranan penting pendidikan dalam pola tingkah laku manusia, termasuk pengaruhnya dalam pendapatan seseorang (Juster, 1975: 3-7). Indonesia sebagai negara yang baru saja melewati tahap pertama pembangunan ekonominya, kini dihadapkan pada kondisi sosial ekonomi masyarakat yang menuntut dipersempitnya kesenjangan pendapatan baik antara golongan atas dan golongan bawah maupun secara regional antara wilayah pedesaan dan perkotaan, yang secara teknologi yaitu antara sektor tradisional dan sektor modern. Kenyataan membuktikan bahwa kesenjangan pendapatan yang terjadi juga dipengaruhi oleh adanya kesenjangan pendidikan

antar regional maupun antar sektoral. Usaha pemerataan pendidikan yang telah dilakukan melalui Wajib Belajar SD 6 tahun dan SLTP 3 tahun sangat penting untuk diingkatkan kualitasnya. Dengan kualitas pelaksanaan pendidikan yang tinggi, diharapkan dihasilkan tenaga kerja yang berkualitas tinggi dan pada akhirnya akan meningkat pula pendapatannya. Jadi, pembangunan yang dilaksanakan tidak hanya meningkatkan pendapatan per kapita yang pada kenyataannya hanya melebarkan kesenjangan antara kelompok berpenghasilan tinggi dan berpenghasilan rendah.

## Perkembangan Pendidikan Penduduk

Peningkatan pendidikan masyarakat sebagai salah satu hasil pembangunan selama 5 Pelita kini dapat dengan mudah kita ketahui. Untuk semua jenjang pendidikan dari Sekolah Dasar sampai dengan Perguruan Tinggi dari tahun ke tahun terjadi peningkatan proporsinya (Tabel 1). Hal ini berarti bahwa pada saat ini semakin sedikit penduduk yang tidak menikmati pendidikan sama sekali. Data paling akhir hasil survei Biro Pusat Statistik melalui Survei Penduduk Antar Sensus menyebutkan bahwa dari jumlah penduduk yang tercatat tidak/belum tamat Sekolah Dasar pada tahun 1995, sebagian besar ternyata penduduk yang masih menduduki bangku Sekolah Dasar. Sehingga hanya 9,5 persen yang benar-benar tidak menyelesaikan pendidikan SD-nya. Cukup tingginya proporsi lulusan Sekolah Dasar pada tahun 1990 yaitu sebesar 30,36 persen, adalah hasil dari kebijaksanaan Program Wajib Belajar SD yang dimulai tahun 1978.

Perkembangan pendidikan di Indonesia juga diindikasikan dengan Angka Partisipasi

Tabel 1

**PENDUDUK 10 TAHUN KE ATAS MENURUT PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN  
(Persentase)**

Tingkat Pendidikan	1980	1990	1995
Tidak Pernah Sekolah	-	16,26	13,8
Tidak/Belum/Tamat SD	56,56	31,46	33,2
Sekolah Dasar	28,48	30,36	28,4
SLP: Umum	6,83	9,92	10,4
Kejuruan	1,42	0,81	0,8
SLA: Umum	2,99	5,84	7,2
Kejuruan	3,01	3,85	4,0
Akademi/Dip. I, II, III	-	-	1,0
Universitas	0,30	0,72	1,1
Jumlah	100,0	100,0	100,0

Sumber: BPS, Sensus Penduduk 1980, 1990 dan Survei Penduduk Antar Sensus 1995.

Murid (APM) Usia Sekolah yang semakin meningkat dari tahun ke tahun (Tabel 2). Peningkatan Angka Partisipasi Murid Sekolah Dasar baik neto maupun kasar mempunyai implikasi, bahwa pada akhir PJPT I hampir seluruh anak usia sekolah dasar dapat menikmati pendidikan SD. Keadaan yang masih memerlukan perhatian pemerintah adalah masih rendahnya Angka Partisipasi Murid SLTP. Yang lebih memprihatinkan adalah terutama APM SLTP kasar — yang artinya perbandingan jumlah murid SLTP dengan penduduk usia SLTP (13-15 tahun) — masih kurang dari 50 persen pada tahun 1991/1992. Sedangkan APM SLTP terhadap lulusan tingkat pendidikan sebelumnya juga masih menunjukkan tingkat yang rendah. Secara akademis angka APM SLTP ini sesungguhnya sangat jauh dari ideal, bahkan kurang layak untuk mendukung pencanangan wajib belajar SLTP. Meskipun demikian Tabel 2 tersebut menunjukkan kepada kita adanya kenaikan APM SLTP dari tahun ke tahun.

Demikian juga untuk APM kasar SLTA, meskipun lebih rendah daripada APM kasar SLTP tetapi ada perkembangan positif dari tahun 1978/1980 - 1991/1992. Perkembangan yang cukup menarik perhatian adalah APM SLTA terhadap lulusan tingkat pendidikan sebelumnya yaitu SLTP, mulai tahun 1986/1987 terlihat terus-menerus menuju setiap tahunnya. Penurunan APM SLTA ini terjadi baik pada SLTA Umum maupun Kejuruan.

Masih sedikit sekali penduduk Indonesia yang mencapai pendidikan sampai ke Perguruan Tinggi. Sebagian besar lulusan SLTA tidak melanjutkan ke pendidikan tinggi. Kecilnya APM kasar Perguruan Tinggi, kurang dari 10 persen, adalah gambaran empiris situasi tersebut. Nampaknya kelambanan APM Perguruan Tinggi terhadap lulusan tingkat SLTA sejak tahun 1979/1980 berkaitan erat dengan faktor terbatasnya daya tampung Perguruan Tinggi dan faktor jumlah lulusan SLTA yang semakin meningkat. Ke-

Tabel 2

**ANGKA PARTISIPASI MURID USIA SEKOLAH**  
**(Persentase)**

Tahun	SD	SLTP	SLTA	Perguruan Tinggi		
				Gelar	Non-gelar	Jumlah
1979/1980	85,0*	28,6	17,0	2,7	0,1	2,8
1980/1981	88,6*	31,9	18,4	2,9	0,2	3,1
1981/1982	91,9*	34,6	20,8	3,4	0,2	3,6
1982/1983	93,4*	38,4	22,7	3,8	0,3	4,1
1983/1984	97,2*	44,4**	26,1**	4,9	0,4	5,3**
	122,3**	71,4****	84,4****	-	-	38,0****
1984/1985	98,9*	47,4**	28,1**	4,9	0,7	5,6**
	119,1**	72,7****	84,4****	-	-	51,0***
1985/1986	99,6*	50,6*	31,0**	4,9	2,1	6,0**
	121,1**	64,9****	84,4****	-	-	44,4****
1986/1987	99,4*	53,8**	32,1**	5,4	1,4	6,8**
	122,5**	67,7****	83,3****	-	-	46,5****
1987/1988	99,6*	58,0**	34,0**	6,0	1,5	7,5**
	121,0**	67,8****	82,0****	-	-	38,7***
1988/1989	99,6*	53,4**	37,1**	6,9	-	8,5**
	116,8**	68,0***	81,1***	-	-	28,5***
1989/1990	99,6*	46,5**	34,7**	6,6	-	8,1**
	115,9**	59,9****	77,8****	-	-	29,2***
1990/1991	90,1*	46,2**	34,0**	6,8	-	8,2**
	106,6**	54,7****	78,2****	-	-	33,0***
1991/1992	90,9*	44,8**	32,8**	6,7	-	9,3**
	107,3**	56,2***	82,7***	-	-	32,0***
1992/1993	91,5*	43,9**	31,7**	-	-	9,0**
	107,4**	55,2***	82,1***	-	-	33,1***
1993/1994	93,5*	43,4**	30,3**	-	-	9,5**
	110,4**	56,3***	82,3***	-	-	36,7***

\* APM Neto;

\*\* APM Kasar;

\*\*\* Terhadap lulusan tingkat pendidikan sebelumnya;

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI berbagai edisi.

adaan seperti ini terjadi juga pada APM SLTP dan SLTA terhadap lulusan tingkat pendidikan sebelumnya. Hal ini berarti bahwa dalam masyarakat ada kesadaran untuk terus-menerus menempuh pendidikan yang lebih tinggi walaupun bukan pada usia pendidikan yang bersangkutan.

Keadaan ini tentulah memerlukan penjelasan yang lebih cermat berkaitan dengan

kemampuan ekonomi masyarakat. Keadaan ini merupakan keanehan oleh karena dalam situasi kemampuan ekonomi negara yang semakin baik, juga tuntutan perbaikan sumber daya manusia melalui pendidikan yang semakin tinggi, tetapi alokasi biaya untuk pendidikan masih terlihat kecil. Dalam Tabel 3 ditunjukkan, bahwa proporsi anggaran untuk pendidikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sejak tahun

Tabel 3

## PERKEMBANGAN PEMBIAYAAN PENDIDIKAN DALAM APBN

Tahun Anggaran	Perkembangan Terhadap Tahun Sebelumnya (%)		% Anggaran Pendidikan Terhadap Total RAPBN
	APBN	Sektor Pendidikan	
1986/1987	-	-	9,7
1987/1988	+6,3	-3,5	8,8
1988/1989	+27,1	+8,7	8,8
1989/1990	+26,3	+33,6	8,0
1990/1991	+17,2	+20,5	8,2
1991/1992	+17,9	+17,4	8,2
1992/1993	+11,0	+18,9	8,7
1993/1994	+11,1	+17,5	9,2
1994/1995	+11,9	-6,5	7,7
1995/1996	+11,9	+15,5	8,0

Sumber: Nota Keuangan RAPBN berbagai tahun anggaran.

1986/1987 sampai dengan 1995/1996 tidak lebih dari 10 persen. Padahal, untuk 4 negara anggota ASEAN lainnya Philipina, Thailand, Singapura dan Malaysia menurut data tahun 1990 saja, anggaran pendidikan dalam anggaran negaranya telah mencapai lebih dari 18 persen (BP3K, 1990: 48).

### Peta Pendidikan Penduduk Menjelang PJPT II

Keberhasilan usaha pemerataan pendidikan yang sudah terwujud secara menyeluruh, merupakan indikasi keberhasilan program Wajib Belajar Sekolah Dasar yang di-canangkan tahun 1978. Pembangunan fisik (gedung) Sekolah Dasar di setiap kecamatan adalah konsekuensi dari adanya program Wajib Belajar SD ini. Hasilnya secara nasional menjelang PJPT II yaitu pada tahun 1994 hampir seluruh anak usia Sekolah Dasar (93,5 persen) tertampung di Sekolah Dasar. Walaupun sebenarnya telah terjadi penurunan persentase apabila dibandingkan dengan tahun-tahun sesudah 1984

sampai dengan tahun 1990. Penjelasan mengenai penurunan Angka Partisipasi Murid SD ini dapat dilihat dari dua sisi. Dari sisi berkurangnya daya tampung bangku sekolah beserta kelengkapannya seperti guru dan sebagainya, kiranya sukar untuk dijadikan alasan, oleh karena distribusi gedung-gedung sekolah beserta guru-gurunya dilaporkan telah memadai pemerataannya. Ada kemungkinan karena masih saja ada sebagian kecil orang tua anak usia SD yang belum begitu memahami pentingnya pendidikan menyebabkan turunnya APM SD tahun 1994 tersebut. Oleh karena itu memasuki PJPT II, masih ada sebagian kecil anak usia SD yang belum sempat memperoleh pendidikan Sekolah Dasar.

Salah satu indikator kualitas pendidikan yang paling mendasar adalah kemampuan membaca dan menulis. Sebagai hasil dari pembangunan, kualitas pendidikan yang diindikasikan dari kemampuan membaca dan menulis baik huruf Latin maupun lainnya, terus menunjukkan perkembangan. Hal ini terjadi di semua wilayah (lihat Tabcl 4).

Tabel 4

**SEBARAN PENDUDUK MENURUT PULAU DAN KEMAMPUAN MEMBACA DAN MENULIS  
TAHUN 1980 DAN 1995  
(Persentase)**

Pulau	Tahun	Dapat Membaca/Menulis		Buta Huruf	
		Kota	Desa	Kota	Desa
Sumatera	1980	91,06	79,98	8,86	19,89
	1995	96,70	90,82	3,29	9,17
Jawa	1980	83,91	64,98	15,96	34,78
	1995	91,83	80,05	8,16	19,94
Kalimantan	1980	83,99	66,14	15,95	33,70
	1995	94,48	88,19	5,51	11,80
Sulawesi	1980	86,97	69,31	12,86	30,50
	1995	95,07	87,36	4,92	12,63
Kep. Timur	1980	77,99	61,52	21,94	38,25
	1995	91,12	70,82	8,87	29,17
Indonesia	1980	84,99	67,92	14,89	31,87
	1995	93,90	83,66	6,10	16,34

Sumber: BPS, Sensus Penduduk Indonesia 1980 dan SUPAS 1995.

Masyarakat yang buta huruf terus-menerus berkurang menjadi 6,1 persen pada tahun 1995 dari tahun 1980 sebesar 14,89 persen untuk daerah perkotaan. Penurunan yang cukup fantastis terjadi di daerah pedesaan yang pada tahun 1980 tingkat buta hurufnya sekitar 31,87 persen menjadi 16,34 persen pada tahun 1995.

Dilihat secara geografis, pada tahun 1995 proporsi penduduk yang buta huruf paling tinggi di kepulauan timur Indonesia yaitu 8,87 persen di perkotaan dan 28,17 persen di pedesaan. Sedangkan paling rendah proporsi penduduk yang buta huruf adalah di Pulau Sumatera yaitu 3,29 persen di daerah perkotaan dan 9,17 persen di pedesaan. Perubahan yang besar selama 15 tahun dalam kemampuan baca-tulis penduduk terutama terjadi di daerah pedesaan. Paling besar perubahannya adalah di Pulau Kalimantan di mana penduduk yang buta huruf berku-

rang sebesar 22 persen dibandingkan dengan tahun 1980. Sedangkan antar pulau di perkotaan, kemajuan pendidikan penduduk di kepulauan timur Indonesia paling cepat dibandingkan pulau-pulau lainnya. Hal yang perlu diberi perhatian adalah bahwa secara keseluruhan kesenjangan pendidikan pada tingkatan ini bukan terjadi pada antar pulau melainkan antara wilayah perkotaan dan pedesaan dari masing-masing pulau. Melihat data Tabel 4 tersebut kesenjangan kota-desa yang agak menyalok justru terjadi di Pulau Jawa. Kemajuan yang pesat tingkat pendidikan di wilayah kepulauan timur Indonesia dari tahun 1980 sampai 1995, masih menyisakan masalah kesenjangan pendidikan yang terjadi di wilayah tersebut.

Apabila dilihat secara regional, maka DKI Jakarta merupakan propinsi yang ber-

penduduk dengan tingkat pendidikan pada umumnya tinggi. Pada tahun 1995, 57,19 persen penduduk DKI Jakarta berpendidikan paling rendah SLTP. Proporsi ini paling tinggi proporsi penduduk yang berpendidikan Perguruan Tinggi, 3,64 persen lulusan Akademi/D.III/D.II/D.I dan 4,09 persen lulusan Universitas. Hal ini bisa dimengerti oleh karena DKI Jakarta merupakan pusat utama kegiatan pemerintahan dan perdagangan di mana sektor-sektor ini memerlukan

sumber daya manusia yang berkualitas tinggi. Demikian juga DI Yogyakarta termasuk paling tinggi proporsi penduduk yang berpendidikan paling rendah SLTP sesudah DKI Jakarta yaitu sebesar 41,08 persen, dengan proporsi yang berpendidikan tinggi sebesar 4,46 persen. Propinsi-propinsi lain di Pulau Jawa dan luar Jawa sebagian besar masih berpendidikan paling tinggi SD dengan struktur pendidikan penduduk yang kurang lebih sama (Tabel 5).

Tabel 5

**SEBARAN PENDUDUK INDONESIA  
MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN TAHUN 1995  
(Persentase)**

Propinsi	Tdk Pernah Sekolah/ Blm Lulus SD		SD	SLTP	SLTA	Akademi/D-III dan D-I/II	
							Universitas
1. DI Aceh	35,33	32,03	15,47	14,54	1,16		1,44
2. Sumut	32,53	30,86	17,93	16,16	1,09		1,40
3. Sumbawa	39,55	27,59	14,85	15,13	1,42		1,42
4. Riau	34,27	35,36	14,91	14,52	0,98		1,13
5. Jambi	40,03	33,10	13,74	11,12	0,92		1,07
6. Sumsel	40,01	33,90	13,67	10,90	0,78		0,71
7. Bengkulu	40,95	31,40	13,14	12,31	1,11		1,06
8. Lampung	43,83	33,51	11,88	9,24	0,70		0,81
9. DKI Jakarta	15,50	27,27	20,32	29,14	3,64		4,09
10. Jabar	35,49	37,37	11,80	12,86	1,25		1,21
11. Jateng	42,24	35,73	10,95	9,37	0,92		0,77
12. DI Yogyakarta	33,41	25,49	16,04	20,56	2,12		2,34
13. Jatim	45,91	30,55	11,14	10,50	0,68		1,19
14. Bali	37,89	31,15	11,86	15,64	1,36		2,08
15. NTB	55,21	24,83	9,57	8,73	0,77		0,87
16. NTT	52,53	30,44	7,94	7,67	0,70		0,69
17. Timtim	69,88	13,41	7,08	7,92	0,74		0,95
18. Kalbar	53,60	25,17	10,59	9,43	0,51		0,66
19. Kalteng	36,50	35,71	14,74	10,96	0,95		1,11
20. Kalsel	43,47	30,93	11,72	12,00	0,73		1,11
21. Kaltim	34,23	28,72	15,53	18,04	1,38		2,06
22. Sulut	30,25	34,14	16,55	16,25	1,39		1,60
23. Sulteng	34,92	36,85	12,64	13,37	1,06		1,14
24. Sulsel	43,48	27,26	12,07	14,23	1,16		1,14
25. Sultra	40,79	28,95	13,97	13,35	1,17		1,74
26. Maluku	33,28	35,95	15,38	14,11	1,06		1,13
27. Irian Jaya	53,10	23,10	10,37	11,23	1,10		1,06

Sumber: BPS, Sensus Penduduk 1980 dan SUPAS 1995.

## Persoalan Pemerataan Pendidikan

Konsep strategi pembangunan dalam rangka mengurangi tingkat kesenjangan yang terjadi selama periode pembangunan 25 tahun, yaitu pengembangan skenario pertumbuhan ekonomi regional yang mengikuti pengembangan skenario pertumbuhan makro sektoral nasional, perlu dimanifestasikan dalam bidang pendidikan ini. Untuk itu perlu diperhatikan masalah-masalah yang timbul dalam upaya pemerataan memperoleh pendidikan yang merupakan komitmen pembangunan.

Program wajib belajar pendidikan dasar yang telah dijalankan merupakan wujud upaya tersebut. Namun masalah yang timbul seperti kasus-kasus yang muncul di masyarakat perlu mendapat perhatian. Kurangnya minat baca murid Sekolah Dasar merupakan masalah yang serius. Hal ini disebabkan kemampuan baca murid SD yang rendah. Menurut hasil tes kemampuan membaca yang diselenggarakan oleh IEA, sebuah asosiasi Internasional yang secara berkala menyelenggarakan riset untuk evaluasi dan pencapaian pendidikan di sejumlah negara, kemampuan baca murid SD di Indonesia berada pada peringkat kedua dari bawah. Dari riset terakhir yang diselenggarakan pada tahun 1991 tersebut, skor pencapaian murid SD di Indonesia dan tes kemampuan baca hanya 36. Perbedaan dengan yang dicapai negara-negara lain cukup jauh karena skor mereka sekitar 50 (*Kompas*, 30 April 1997). Apabila hasil tes tersebut benar, maka hal ini senada dengan yang diucapkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Wardiman Djojonegoro, bahwa budaya semangat membaca belum terwujud. Padahal, ciri negara maju pada umumnya ditandai dengan kegemaran membaca masyarakatnya (*Kompas*, 30 April 1997).

Masalah lain yang penting untuk diperbaiki adalah kekurangan guru SD di daerah-daerah. Sebagai contoh, saat ini untuk propinsi-propinsi Sumatera Barat, Bengkulu, dan Kalimantan Barat dilaporkan kekurangan lebih dari 17.800 guru SD. Akibatnya, proses belajar-mengajar terutama di daerah pedalaman propinsi-propinsi tersebut mengalami hambatan (*Kompas*, 15 April 1997). Penanggulangan masalah ini tidak dapat sepenuhnya tergantung pada jatah pengangkatan guru yang amat terbatas. Sementara itu andalan pengadaan guru SD ini terutama yang berijazah Pendidikan Guru Sekolah Dasar (PGSD). Selain itu, juga dilaksanakan program kunjungan dengan prioritas pada membaca dan menulis. Namun semuanya ini belum dapat memenuhi kekurangan guru SD yang diperlukan. Keadaan ini juga diperberat dengan keengganan lulusan PGSD untuk mengajar di daerah, terutama di pedalaman.

Keadaan tersebut akan berlanjut dengan masalah yang terjadi pada pendidikan Sekolah Lanjutan Pertama (SLTP) sebagai lanjutan dari wajib belajar 6 tahun. Program wajib belajar sampai tingkat SLTP merupakan upaya peningkatan pendidikan masyarakat secara lebih merata.

Dalam kaitan dengan itu semua perlu dikembangkan cara mengatasi kekurangan guru atau fasilitas lainnya secara regional dan terpadu. Artinya, misalnya kekurangan guru di propinsi Sumatera Barat, Bengkulu dan Kalimantan Barat sebaiknya diatasi oleh Universitas, IKIP dan PGSD di masing-masing propinsi tersebut. Lembaga-lembaga pendidikan inilah yang harus didorong terus untuk menghasilkan guru-guru yang belum mencukupi. Jadi di samping mengantisipasi adanya kemungkinan keluaran PGSD dan

IKIP yang tidak mau menjadi guru (di mana hal ini banyak terjadi di Jawa), juga dapat memberikan lapangan pekerjaan bagi lulusan lembaga-lembaga pendidikan itu. Cara ini kiranya perlu dipertegas melalui peraturan perundangan untuk menghindari pemborosan maupun inefisiensi dalam *human capital*.

Sebagai konsekuensi dari Program Wajib Belajar 9 tahun, yang terutama adalah kebutuhan guru SLTP yang meningkat, dan pengadaan gedung-gedung. Selain membangun gedung baru untuk memenuhi kebutuhan gedung-gedung tersebut, maka perlu diperhatikan daerah-daerah yang mempunyai gedung-gedung SD di mana penggunaannya kurang efisien. Inefisiensi penggunaan gedung-gedung SD ini antara lain akibat dari keberhasilan program Keluarga Berencana menekan angka kelahiran. Dampaknya adalah kurangnya siswa di sejumlah SD. Sebagai contoh, di Yogyakarta terdapat kurang lebih 400 SD di mana siswa kelas I kurang dari 10 anak (*Kompas*, 28 Desember 1996). Pengamatan penulis pada pertengahan tahun 1997 juga melihat bahwa pembangunan gedung SD pada waktu lalu tidak memperhatikan aspek kebutuhan. Di suatu jalan desa dalam suatu Kelurahan sepanjang kurang dari 300 meter di kota Yogyakarta juga, berdiri 5 buah gedung SD dalam keadaan tidak terawat dengan jumlah murid setiap SD antara 30-50 anak. Sebaiknya keadaan semacam ini segera diantisipasi, dengan memanfaatkan gedung-gedung sekolah yang tidak efisien penggunaannya, misalnya digunakan untuk gedung SLTP.

Untuk memperbaiki mutu pendidikan dan mengatasi kesenjangan pendidikan antar daerah maupun antar kawasan Indonesia Barat dan Timur, maka peningkatan realokasi

investasi ke luar Pulau Jawa, terutama kawasan timur Indonesia, harus disertai dengan pengembangan pendidikan di wilayah di mana akan ditanam investasi tersebut. Adanya lembaga pendidikan nonformal yang memberikan ketrampilan untuk mencari penghasilan sangat diperlukan, terutama untuk menolong mereka yang berpendidikan formal di bawah Sekolah Menengah Tingkat Atas yang umumnya berasal dari masyarakat ekonomi lemah (Ruwiyanto, 1994: 12). Penelitian di Kabupaten Bogor tentang peran pendidikan dan pengentasan masyarakat miskin, menyimpulkan bahwa lembaga pendidikan nonformal dapat digunakan sebagai satu langkah terobosan untuk mengurangi angka pengangguran baik di perkotaan maupun di pedesaan. Selain itu juga dapat mengurangi arus urbanisasi (Ruwiyanto, 1994: 125). Tenaga kerja setingkat pendidikan ini potensial untuk terjun di sektor informal yang *self employed* sebagai "efek ganda" (*multiplier effect*) dari investasi di suatu wilayah.

Untuk mengefektifkan pembiayaan pendidikan yang relevan bagi peningkatan mutu pendidikan, maka diperlukan kebijakan realokasi pembiayaan. Pandangan Mutrofin mengenai hal ini hendaknya mendapat perhatian.<sup>1</sup> Menurutnya, selain perlu peningkatan sumber-sumber dana pemerintah yang bermuara pada anggaran pendidikan, juga secara proporsional memperhatikan sekolah yang mempunyai sumber dana berasal pendapatan asli daerah (PAD) di mana suatu sekolah berada (*Suara Pembaruan*, 16 Mei 1995). Dengan demikian, beban beaya pendidikan

---

<sup>1</sup>Mutrofin adalah Konsultan Riset pada Institute of Educational Studies and Child Empowerment, Yogyakarta.

dikan bagi masyarakat yang mempunyai anak usia sekolah berkurang.

## Penutup

Pemerataan memperoleh kesempatan pendidikan adalah usaha untuk membangun sumber daya intelektual seluruh penduduk. Dengan terbangunnya daya intelektual seluruh penduduk akan terbuka peluang-peluang untuk memperoleh penghidupan yang lebih baik. Kesenjangan pendidikan yang terjadi adalah akibat dari bermacam-macam faktor. Yang terutama adalah faktor pembiayaan baik yang berasal dari masyarakat, pemerintah maupun orangtua. Kemampuan pemerintah sangat terbatas. Sementara itu kemampuan masyarakat dan orangtua murid sangat bervariasi. Usaha pemerataan pendidikan secara menyeluruh hanya dilakukan oleh pemerintah. Sampai saat ini Wajib Belajar baru terlaksana pada tingkatan sampai dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama. Sedangkan usaha pendidikan yang dilakukan oleh swasta tampaknya banyak dilakukan di daerah perkotaan. Lembaga-lembaga pendidikan yang baik dan bermutu pun banyak terdapat di daerah perkotaan. Orang tua yang mampu mengirim anak-anaknya ke lembaga-lembaga pendidikan yang baik sampai ke tingkat yang tinggi, sebagian besar di daerah

perkotaan. Kiranya hal-hal tersebut yang terutama melahirkan kesenjangan pendidikan sekarang ini.

## DAFTAR BACAAN

- Angus, Lawrence, ed. 1993. *Education Inequality & Social Identity*. The Falmer Press, Hong Kong.
- Hasibuan, Nurimansyah. 1993. *Pemerataan dan Pembangunan Ekonomi: Teori dan Kebijaksanaan*. Penerbit Universitas Sriwijaya, Palembang.
- Juster, F. Thomas, ed. 1974. *Education, Income and Human Behavior*. McGraw Hill Book Company, New York.
- Kompas*, 28 Desember 1996.
- Kompas*, 15 April 1997.
- Kompas*, 30 April 1997.
- Suara Pembaruan*, 16 Mei 1995.
- Mincer, J. 1974. "Education, Experience and the Distribution of Earning and Employment: An Overview", dalam Juster, F. Thomas, 1974. *Education, Income and Human Behavior*. McGraw Hill Book Company, New York.
- Ruwiyanto, W. 1994. *Peranan Pendidikan dalam Pengentasan Masyarakat Miskin*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- 
- 1990. "Educational Indicators: Indonesia". Center for Informatics, Office of Educational and Cultural Research and Development, Ministry of Education and Culture.

# Kajian Kelembagaan Ekonomi dalam Menunjang Pertanian Rakyat Terpadu di Kawasan Timur Indonesia

## Kasus di Propinsi Maluku dan TimorTimur\*

*Iwan Setiajie, Tri Pranadji dan Nizwar Syafa'at*

### Pendahuluan

**S**TATEGI pembangunan pertanian dalam Repelita VI diarahkan untuk mewujudkan pertanian yang tangguh, maju dan efisien, yang dicirikan oleh kemampuannya menyejahterakan para petani dan mendorong pertumbuhan sektor-sektor terkait dalam sistem perekonomian secara keseluruhan. Untuk mencapai itu, kebijaksanaan operasional pembangunan pertanian didasarkan pada penerapan sistem agribisnis terpadu yang berkelanjutan dengan pemanfaatan secara optimal sumber daya pertanian dalam satu kawasan ekosistem.

Secara umum, Johnson dalam Syafa'at, dkk. (1995) mengemukakan empat faktor

penggerak pembangunan pertanian, yaitu sumber daya alam, teknologi, kelembagaan dan sumber daya manusia. Keempat faktor ini saling terkait dan harus dipenuhi secara baik agar pembangunan pertanian dapat berjalan secara berkelanjutan. Terpenuhinya keempat faktor tersebut secara baik serta didukung hubungan timbal-balik di dalamnya, akan menghasilkan kinerja sistem yang mantap dan terpadu, seperti halnya dalam satu kesatuan agribisnis. Pengembangan agribisnis tidak hanya dilakukan pada usaha pertanian besar, tetapi juga pada pertanian rakyat melalui pengembangan Pertanian Rakyat Terpadu (PRT), yang sekaligus merupakan salah satu program utama sektor pertanian untuk mencapai tujuan pembangunan yang telah digariskan di atas.

Pola pengembangan agribisnis berpola PRT juga akan dikembangkan di Kawasan

\* Disampaikan pada Seminar Pra-Raker Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian di Bogor, 27 Januari 1997.

Timur Indonesia (KTI). Pertanyaan yang perlu dikemukakan adalah apakah secara mikro kelembagaan ekonomi setempat telah siap melaksanakan PRT, selain kesiapan sumber daya lainnya? Apabila sumber daya yang ada maupun kelembagaan ekonomi setempat tidak diperhatikan, maka investasi pemerintah, termasuk PRT, diduga bukan saja tidak efektif dan efisien dalam mencapai sasaran yang diinginkan, bahkan akan menyebabkan kesenjangan sosial di pedesaan KTI. Dalam kaitannya dengan hal di atas, maka setiap program pembangunan yang direncanakan dari pusat terutama program PRT di KTI perlu menempatkan sumber daya dan kelembagaan ekonomi setempat sebagai faktor esensialnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka tulisan ini bertujuan mengkaji kelembagaan ekonomi, baik yang sudah melembaga secara tradisional, bersifat modern, maupun yang masih perlu dilembagakan dalam rangka menunjang pembangunan PRT, khususnya di Kawasan Timur Indonesia (KTI).

## Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan hasil kajian mengenai aspek kelembagaan ekonomi dalam menunjang PRT di KTI dan sekaligus merupakan bagian dari laporan hasil penelitian "Studi Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Kelembagaan Ekonomi dalam Menunjang Pertanian Rakyat Terpadu di Kawasan Timur Indonesia".

Penelitian ini dilakukan di dua propinsi kasus di Kawasan Timur Indonesia yaitu Propinsi Maluku dan Timor Timur. Maluku diharapkan bisa mewakili gambaran KTI bagian utara dengan ciri kepulauan, sedangkan Timor Timur mewakili gambar-

an KTI bagian selatan dan daratan kecil. Dari masing-masing propinsi dipilih secara *purposive* dua kabupaten sebagai studi kasus dan dari masing-masing kabupaten dipilih secara *purposive* dua kecamatan untuk diobservasi lebih lanjut. Dasar pemilihan kecamatan contoh adalah *domain* pengembangan subsektor perkebunan, perikanan, peternakan dan tanaman pangan, sekaligus keberadaan struktur kelembagaan yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan kegiatan keempat subsektor tersebut, seperti kelembagaan adat, KUD, lembaga perekonomian, lembaga keuangan, industri dan kelembagaan lainnya.

Data yang dipergunakan dalam tulisan ini meliputi data primer dan data sekunder serta dianalisis dengan tabulasi silang untuk melihat keterkaitan dan hubungan antar-perubah yang dikaji.

## Kerangka Pemikiran

Berbicara tentang KTI, maka terbentang pemikiran mengenai berbagai persepsi yang sangat kontras dengan apa yang terjadi di Kawasan Barat Indonesia. Hal ini cukup beralasan, mengingat hampir sebagian besar pembangunan baik fisik, ekonomi, pendidikan maupun pembangunan pertanian telah terjadi di Kawasan Barat Indonesia.

Kesuburan, topografi, aksesibilitas, infrastruktur serta produktivitas sumber daya yang rendah kerapkali menjadi faktor yang selalu dimunculkan, tatkala membicarakan kesenjangan pembangunan di dua kawasan ini. Lembaga-lembaga perekonomian terkesan tidak akan menguntungkan, jika lebih banyak dialokasikan di daerah-daerah Timur Indonesia. Sementara itu kelembagaan

yang tertanam lama pada masyarakat setempat belum begitu banyak mendukung percepatan pembangunan di wilayahnya.

Beberapa pendapat dari para ahli mengemukakan bahwa suatu kawasan atau wilayah yang terbelakang, biasanya dicirikan oleh masih dominannya peran sektor pertanian dalam perekonomian setempat. Pada tingkat kemajuan yang lebih rendah lagi, kegiatan pertanian lebih merupakan usaha ekonomi keluarga yang produktivitasnya relatif rendah, dalam arti sebagai sumber pendapatan pun kegiatan tadi paling tinggi hanya mampu untuk memenuhi kebutuhan subsisten keluarga. Pada situasi demikian, produksi agregat relatif sedikit karena akan terbagi habis oleh relatif besarnya jumlah produsen yang sekaligus adalah konsumen, sementara itu sudah barang tentu kegiatan komersial masih sulit berkembang.

Banyaknya perhatian pemerintah terhadap KTI akhir-akhir ini, disertai berbagai kemudahan dan daya tarik untuk membangun serta mengembangkan perekonomian wilayah Timur, sedikit banyak telah banyak membantu membuka kawasan ini untuk bisa mengikuti perkembangan pembangunan seperti di wilayah lain. Gagasan untuk mengembangkan KTI dinilai sebagai upaya melakukan percepatan evolusi atau transformasi melalui rekayasa sosial dari tingkat peradaban yang kurang maju (tradisional) ke yang lebih maju (*modernized*).

Dikaitkan dengan pengembangan PRT, rekayasa transformasi ekonomi KTI paling tidak harus bisa menjawab tiga tujuan sekaligus, yaitu (1) sistem usaha pertanian haruslah lebih rasional dan produktif, sehingga kegiatan pertanian rakyat dapat di-

jadikan basis untuk pertumbuhan ekonomi kawasan; (2) kegiatan modernisasi pertanian rakyat harus juga menjamin tumbuhnya iklim pemerataan, sehingga pertumbuhan ekonomi adalah identik dengan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya; (3) serta adanya integrasi sistem pengelolaan agribisnis yang sehat, sehingga tidak terjadi eksplorasi terhadap sumber daya. Dengan demikian peranserta kelembagaan ekonomi, baik lembaga perekonomian tradisional maupun modern bisa lebih berperan dalam membantu peningkatan kehidupan petani, subsektor pertanian serta perekonomian setempat.

## Hasil dan Pembahasan

Sasaran yang hendak dicapai dalam Pembangunan Jangka Panjang adalah untuk mewujudkan struktur ekonomi yang seimbang, di mana industri yang kuat didukung oleh pertanian yang maju, efisien dan tangguh. Pertanian tangguh mempunyai ciri-ciri antara lain: (1) pertanian harus mampu memanfaatkan sumber daya secara optimal; (2) pertanian harus mampu mengatasi segala hambatan dan tantangan yang dihadapi; (3) harus mampu mensuaikan diri dalam pola dan struktur produksinya terhadap perubahan yang terjadi, baik perubahan permintaan masyarakat maupun teknologi; dan (4) harus mampu berperan positif dalam pembangunan nasional dan wilayah. Agar pertanian tangguh jelas perlu didukung oleh komponen-komponen sistem secara tangguh, yakni: (a) aparat pertanian; (b) petani/produsen sebagai pelaku langsung dalam produksi pertanian; (c) lembaga ekonomi; dan (d) lembaga sosial.

Ketangguhan lembaga ekonomi maupun lembaga sosial pedesaan di tingkat petani dilihat secara umum relatif masih rendah. Bahkan disinyalir bahwa dari ketiga komponen utama lembaga tersebut: organisasi, fungsi dan tata nilai atau aturan main, kerapkali lembaga hanya eksis sebagai organisasi secara formal. Sebaliknya, fungsi dan aturan mainnya belum banyak berfungsi sebagaimana mestinya, sehingga begitu banyak lembaga ekonomi serta lembaga sosial pedesaan yang ada baru merupakan wadah saja.

Secara umum lembaga ekonomi maupun lembaga sosial yang dibentuk di pedesaan ataupun pada suatu wilayah, terjadi berdasarkan kebutuhan baik itu dari sisi topografi, mata pencaharian maupun kondisi dari suatu kehidupan di mana masyarakat tertentu menetap. Kelembagaan ekonomi ataupun kelembagaan sosial, terutama di tingkat petani/pedesaan pada dasarnya terjadi dalam lingkungan adat dan pemerintahan formal. Dalam lingkungan seperti ini, kelembagaan ekonomi yang terbentuk terdiri dari kelembagaan tradisional dan kelembagaan formal atau kelembagaan ekonomi "modern".

Di propinsi kasus, latar belakang topografi, sumber mata pencaharian, juga latar belakang kehidupan yang cenderung berbeda, sangat mendorong terhadap perbedaan kelembagaan yang terbentuk, sesuai dengan kepentingan masing-masing. Sekalipun demikian, kelembagaan yang ada masih merupakan bagian dari kelembagaan ekonomi yang bersifat tradisional atau kelembagaan ekonomi formal yang modern.

Terkait dengan kelembagaan-kelembagaan tersebut, maka pembahasan hasil penelitian di dua propinsi (Maluku dan Timor Ti-

mur) akan lebih diarahkan pada bagaimana kinerja lembaga perekonomian yang ada, baik lembaga perekonomian yang bersifat tradisional maupun lembaga perekonomian formal (modern) yang sudah berjalan, terutama kaitannya dengan perkembangan kegiatan pertanian yang dilakukan di lokasi yang bersangkutan, yang sekaligus merupakan sumber mata pencaharian utama.

### *Kegiatan Usaha Pertanian dan Kelembagaan Ekonomi Tradisional*

Beberapa lembaga yang telah eksis di pedesaan ada yang benar-benar telah berjalan secara baik, karena berakar pada tradisi serta ada sanksi terhadap pelanggarannya. Sementara, lembaga-lembaga yang "diturunkan" (formal) dari atas terkadang tak dapat berfungsi.

Sasi merupakan suatu kelembagaan yang tumbuh dan berkembang serta berakar pada adat/tradisi masyarakat Maluku. Sasi merupakan suatu jeda waktu (penghentian) dalam pengambilan (pemanfaatan) hasil pertanian, misalnya dalam hal penangkapan ikan di lautan atau pengambilan hasil perkebunan, dengan tujuan agar masa "peristirahatan eksploitasi" tersebut dapat memulihkan kembali hasil produksinya (panen/penangkapan). Sasi pada kenyataannya dapat dibedakan menjadi sasi alam, adat/desa, dan sasi agama.

Pada wilayah perkebunan (di Kabupaten Maluku Tengah) khususnya pada perkebunan kelapa, berlaku sasi adat/desa dan sasi agama. Di wilayah tersebut (Kecamatan Amahai), panen kelapa dalam setahun dapat mencapai 3 kali dan di antara panen itulah berlaku bulan-bulan sasi. Panen kelapa rata-rata terjadi dalam bulan-bulan

September, Januari dan Mei yang berarti sasinya pada bulan: Juni-Agustus, Oktober-Desember serta Februari-Maret. Sasi yang berlaku di sini adalah sasi adat/desa dengan suatu pengawasan terhadap pelaksanaannya dilakukan oleh *Kewang*. Pada saat sasi berlangsung, penduduk/petani dilarang mengambil (memetik) kelapa baik kepunyaan sendiri, atau memperoleh kelapa dari tetangga. Jika sasi ini dilanggar, maka akan dikenakan sanksi yang pengaturannya dilaksanakan oleh *Kewang*. Sanksi tersebut misalnya bila diketahui memetik kelapa pada saat sasi, maka orang akan "diarak" (dikelilingkan) mengitari desa bersama kelapa yang dipetiknya. Selama ini pelaksanaan sasi berjalan cukup baik dan efektif. Sementara itu pengawas sasi (*Kewang*) mendapat imbalan 5 persen dari hasil yang didapat oleh setiap petani kebun kelapa.

Kasus di Kecamatan Kairatu dengan desa-desa penelitian: Kamal, Wae Samu lebih didominasi oleh perkebunan kelapa. Musim panen kelapa terjadi pada bulan-bulan: Juli, November dan Maret, sedangkan bulan sasinya yakni bulan Agustus-Oktober, Desember-Februari dan April-Juni. Sasi yang berlaku di lokasi penelitian ini adalah sasi gereja. Seperti halnya di Amahai, pelaksanaan sasi dilakukan oleh *Kewang* yang diberi kepercayaan oleh jamaah gereja. Peningkatan terhadap pelaksanaan sasi jarang terjadi, karena warga masyarakat mempercayai kalau hal itu terjadi akan mendapat hukuman misalnya sakit perut karena didoakan oleh warga serta *Kewang*. Dengan demikian warga akan mematuhi sasi tersebut. Sebagai *Kewang*, dari gereja mereka mendapatkan imbalan yang bersumber dari sumbangan sukarela warga gereja.

Berbeda halnya dengan sasi di wilayah (*domain*) perkebunan, di wilayah (*domain*) perikanan sasi berjalan menurut gejala alam. Hal ini terjadi karena di Propinsi Maluku mengenal adanya musim Timur (laut bergelora) dan musim Barat (saat musim hujan). Di Kecamatan Salahutu (Desa Tulehu dan Waai) para nelayan harus menghadapi kenyataan kedua musim tersebut. Pada bulan September sampai Februari daerah ini sedang berlangsung musim Barat, sehingga para nelayan mampu menangkap ikan dengan kapal motor sederhana dan hasilnya cukup memuaskan. Sebaliknya, pada bulan Maret sampai Agustus berlangsung musim Timur, di mana pada periode ini laut bergelora dan nelayan tak akan mampu mengarunginya, sehingga hanya bisa menangkap ikan di perairan yang tidak jauh dari daratan dengan hasil yang relatif lebih sedikit. Hal ini juga dialami oleh nelayan-nelayan di Kecamatan Teluk Ambon Baguala. Dengan demikian, upaya pelarangan terus mengeksplorasi ikan di lautan untuk pelaut tradisional tidak harus oleh pihak manusia atau adanya penerapan *enforcement* berupa sanksi, tetapi bisa juga karena perubahan kondisi oleh alam sendiri. Lain halnya dengan alat tangkap seperangkat kapal yang modern tentunya, meskipun laut sedang bergelora hasil tangkapannya akan tetap maksimum. Pada saat berlangsung sasi, hasil tangkapan (ikan) yang diperoleh relatif sedikit, sehingga harga ikan cenderung naik, dan sebaliknya ketika sedang musim Barat di mana kondisi ikannya cukup melimpah, akibatnya harga menjadi turun.

Seperti halnya kegiatan usaha pertanian di Maluku, sebagian besar masyarakat di Propinsi Timor Timur juga berusaha di

sektor pertanian tradisional berskala rumah tangga. Pertanian rakyat di kedua kabupaten contoh merupakan pertanian turun-te-murun, dengan tingkat perkembangan teknologi relatif tertinggal jauh dari hasil riset mutakhir. Dengan tingkat kepadatan agraris yang relatif rendah, atau lahan belum menjadi kendala, tingkat kemajuan pertanian rakyat setempat sangat ditentukan oleh penguasaan modal (mutu tenaga kerja keluarga, dan dukungan kelembagaan ekonomi lokal). Mengingat rata-rata penguasaan modal dan mutu tenaga kerja keluarga relatif sangat rendah, maka kegiatan pertanian rakyat setempat dapat ditelusuri dari kelembagaan ekonomi yang mendukungnya.

Rumah tangga merupakan lembaga ekonomi tradisional yang paling dominan menggerakkan pertanian rakyat setempat. Pada kasus tanaman semusim, sebagian besar hasil usaha tani (tanaman pangan) adalah untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Untuk kasus di Kecamatan Same (Manufahi), menurut beberapa petani, dalam dua tahun terakhir produksi palawija (jagung dan kacang tanah) mengalami kenaikan yang cukup lumayan, sehingga sebagian (kecil) hasilnya bisa dijual. Keadaan ini menggambarkan, bahwa usaha tani tanaman pangan di Kabupaten Manufahi telah menunjukkan adanya ("sedikit") pergeseran orientasi, yaitu yang dari awalnya hanya untuk pemenuhan substitusi kemudian bergeser ke arah sebagian untuk tambahan sumber pendapatan tunai rumah tangga. Dengan gambaran ini, peran rumah tangga yang sebelumnya sulit dibedakan dari lembaga produksi dan sekaligus lembaga konsumsi, mulai tampak terdapat pergeseran ke arah lembaga yang lebih khusus di bidang produksi.

Walaupun orientasi ke pasar telah terlihat, namun usaha tani keluarga di Timor Timur (kedua kabupaten contoh) masih kuat diwarnai oleh ciri tradisional. Hal ini ditunjukkan oleh masih menonjolnya beberapa ciri berikut: (1) Di kedua kabupaten contoh, masing-masing mempunyai komoditi usaha tani yang diunggulkan untuk menghasilkan uang tunai ("komersial"), yaitu: ternak ruminansia besar/kecil (Manufahi) dan kopi (Ermera). Kedua komoditi ini, walaupun disadari sangat strategis guna menghasilkan uang tunai, namun jarang sekali dijumpai petani yang merawatnya secara khusus untuk tujuan peningkatan pendapatan per unit atau luasan usaha. (2) Pada kedua cabang usaha tani tadi (ternak dan kopi) jarang dijumpai petani yang melakukan tambahan investasi untuk peremajaan atau peningkatan volume usaha. Artinya, keterbukaan pasar terhadap kedua komoditas usaha tani tadi ternyata belum menjadikan petani setempat terangsang ingin meningkatkan usaha taninya. (3) Ada kesan bahwa petani merasa telah puas dengan situasi yang ada sekarang. Penyaluhan yang diarahkan untuk memperbaiki teknologi dan pengelolaan usaha tani belum direspon oleh petani secara nyata. Rasionalisasi petani belum tampak mencerminkan semangat untuk memaksimumkan keuntungan ekonomi, melainkan lebih mencerminkan semangat untuk meringankan kerja (*labour saving*). (4) Di antara rumah tangga petani belum tampak tanda-tanda akan berkembangnya integrasi horisontal, terutama antarusaha tani atau komoditas sejenis. Masing-masing rumah tangga masih merupakan unit usaha tani yang mandiri, sejak dari penyiapan lahan usaha hingga penjualan hasil usaha taninya. Keadaan ini menunjukkan, bahwa kebutuhan untuk

membuat jalinan kerja sama antarpetani tampaknya belum dirasakan sebagai tujuan peningkatan efisiensi ekonomi atas pemanfaatan sumber daya lahan dan tenaga kerja keluarga. (5) Penguasaan petani terhadap informasi dan harga pasar relatif sangat lemah. Di samping itu, pengetahuan petani atau pengukuran terhadap mutu dan volume komoditi yang dijual masih relatif sangat rendah. Umumnya, petani menerima begitu saja "keputusan" harga yang ditetapkan sepihak oleh pedagang pembeli hasil pertanian (Khusus untuk ternak ruminansia kecil, petani di Kabupaten Manufahi umumnya cukup memahami perkembangan harganya).

Di bidang permodalan, kelembagaan ekonomi tradisional sangat lemah perannya. Di kedua kabupaten contoh, peminjaman uang umumnya dilakukan petani untuk keperluan konsumsi atau upacara adat. Peminjaman uang tunai untuk usaha tani hampir tidak pernah dijumpai, karena bunga pinjaman relatif tinggi. Sebagai gambaran, bunga pinjaman selama 12 bulan mencapai antara 50 persen (rendah) dan 100 persen (sedang). Tingkat bunga pinjaman sebesar itu

sudah menjadi kesepakatan umum masyarakat setempat. Hal ini berlaku juga untuk peminjaman ternak, yang umumnya dihitung dengan nilai uang.

Tabel 1 memperlihatkan jumlah (persentase) responden yang meminta bantuan modal kepada lembaga tertentu pada saat membutuhkan. Tampak bahwa permintaan bantuan modal lebih banyak terjadi antara petani yang mempunyai hubungan teman atau tetangga dekat. Hanya terdapat kasus kecil (7,1 persen) petani di Kecamatan Railako (Ermera) yang meminta pinjaman modal kepada lembaga KUD. Lembaga pelayanana keuangan seperti Bank (BRI), tampak belum dikenal masyarakat petani. Peminjaman modal ke rentenir atau tengkulak juga tampak jarang dilakukan petani. Lembaga adat setempat tampaknya tidak dapat diandalkan sebagai penyedia modal untuk kegiatan usaha tani.

Lembaga ekonomi tradisional yang bergerak di bidang pengolahan hasil pertanian, tampaknya juga belum berkembang sejalan dengan terbukanya jaringan pemasaran hasil pertanian. Kegiatan pasca panen ta-

Tabel 1

**JUMLAH (%) RESPONDEN MENURUT LEMBAGA YANG DIMINTAI  
BANTUAN MODAL PADA SAAT IA MEMBUTUHKAN**

Lembaga modal yang dimintai bantuan	Kabupaten Manufahi		Kabupaten Ermera	
	Kec. Same	Kec. Alas	Kec. Ermera	Kec. Railako
1. KUD	-	-	-	7,1
2. Bank/BRI	-	-	-	-
3. Tetangga/teman	100,0	100,0	100,0	92,9
4. Rentenir/tengkulak	-	-	-	-
5. Lembaga tradisional (adat)	-	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

naman pangan, seperti mengeringkan dan menyimpan jagung, tidak diarahkan untuk tujuan memperoleh nilai tambah ekonomi. Kegiatan itu dilakukan dalam skala rumah tangga, dan tujuan utamanya adalah untuk penyimpanan bahan pangan. Teknologi penyimpanannya pun relatif sederhana, dan tanpa menggunakan bantuan peralatan atau tempat khusus. Hampir setiap rumah tangga petani yang berusaha tani tanaman ini melakukan hal yang sama dan di antara mereka belum tampak tanda-tanda untuk melakukan kerja sama.

Pada kasus petani padi sawah, lembaga kerja sama untuk menangani hasil panen telah berkembang di Kecamatan Railako (Ermera). Kegiatan yang menonjol ditangani adalah perontokan hasil panen oleh kelompok domilisi dan kerabat. Kegiatan ini dilakukan di malam hari disertai dengan acara adat, dengan menyembelih babi atau kambing. Secara demikian, kegiatan lembaga ini lebih mirip mencerminkan kolektivitas ("adat") daripada rasionalitas ekonomi yang berorientasi pada profitabilitas. Peralatan yang digunakan dalam kegiatan ini relatif sederhana, yaitu tikar untuk alas penampung padi yang telah dirontokkan. Proses perontokan padi dengan cara meletakkan padi di atas tikar, dan kemudian dengan menginjak-injak beramai-ramai sambil bernyanyi. Orang dewasa (laki-laki dan wanita) dan anak-anak bergabung bersama dalam acara tadi.

Untuk komoditi kopi, yang merupakan andalan ekonomi petani di Kecamatan Ermera dan beberapa petani di Kecamatan Same (Manufahi), lembaga ekonomi tradisional yang menonjol adalah pada pemetikan kopi. Karena tenaga kerja keluarga dinilai tidak mampu menangani pemetikan hasil ko-

pi, terutama karena lokasinya jauh dan kebunnya besar, maka ada semacam lembaga bagi hasil. Lembaga ini lebih mencerminkan pengaturan pembagian hasil panen (antara pemetik dan pemilik kebun) daripada keorganisasian kerja sama yang permanen. Biasanya bagian yang diterima pemetik adalah antara 30-50 persen dari hasil petikannya; dan sisanya adalah bagian pemilik kebun.

Lembaga pemasaran tradisional yang menopang perekonomian petani setempat belum cukup berkembang. Dalam kasus tanaman pangan dan ternak kecil, lembaga pemasaran lokal yang berkembang adalah markado atau pasar tradisional desa. Hari markado umumnya tidak setiap hari, dan umumnya dalam seminggu berlangsung satu atau dua kali (di Kecamatan Same). Tidak setiap desa mempunyai pasar desa. Di Kecamatan Same (Manufahi), markado desa melayani 3-4 desa. Di Kecamatan Railako, pasar antardesa hanya ada di dekat kota kecamatan.

Untuk kasus tanaman kopi, lembaga pemasaran seperti pedagang kecil atau komisioner muncul di desa-desa produsen, karena pada umumnya pedagang pembeli hasil atau komisioner adalah pemuka masyarakat setempat. Di Kabupaten Manufahi, mereka ini seringkali berperan sebagai perantara pedagang pembeli besar di kota-kota kecamatan dan kabupaten. Di Kecamatan Ermera, para pedagang pembeli lebih leluasa beroperasi ke desa-desa untuk membeli kopi langsung dari petani. Persaingan pembelian kopi di Kabupaten Ermera lebih ketat dibanding dengan yang terjadi di Kabupaten Manufahi.

Gambar 1 dan 2 memperlihatkan skema pemasaran kopi di Kabupaten Ermera dan

Manufahi. Tampak bahwa skema jaringan lembaga pemasaran kopi di Kabupaten Manufahi lebih sederhana dibanding yang terjadi di Kabupaten Ermera. Jumlah pedagang perantara dan pembeli lokal di Kabupaten Manufahi relatif sedikit dibanding yang ada di Kabupaten Ermera, sehingga petani lebih terbatas dalam memilih ke pedagang mana ia akan menjual kopinya. Di samping itu, petani kopi di Kabupaten Manufahi umumnya tidak dapat menjual langsung hasil kopinya ke pedagang antarkecamatan atau ke agen eksportir. Keadaan ini dapat menjelaskan mengapa, walaupun tampak rumit, jaringan lembaga pemasaran kopi di Kabupaten Ermera relatif lebih efisien dibanding yang terjadi di Kabupaten Manufahi.

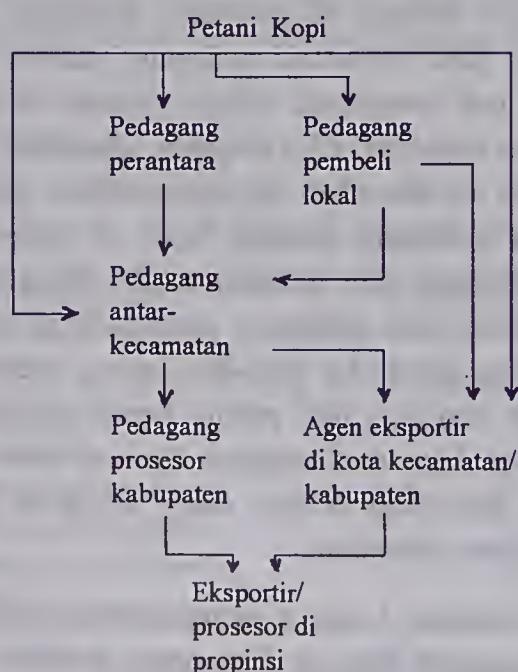
Menurut informasi dari PT Denok (eksportir kopi terbesar di Propinsi Timor Timur) 50-60 persen produksi kopi Propinsi

Timor Timur dapat diserap oleh PT Denok. Kontribusi produksi kopi Kabupaten Ermera terhadap keseluruhan produksi kopi Propinsi Timor Timur mencapai sekitar 45-50 persen, sedangkan untuk Kabupaten Manufahi hanya berkisar 8-10 persen. Jarak waktu tempuh antara kota (Kabupaten) Ermera dan Dili hanya sekitar 2 jam; sedangkan antara kota (Kabupaten) Same dan Dili sekitar 5-6 jam. Tampaknya jumlah produksi kopi dan jarak tempuh menjadi penentu yang dapat menjelaskan mengapa jaringan lembaga pemasaran kopi di Kabupaten Ermera berkembang lebih baik dibanding yang terjadi di Kabupaten Manufahi.

Jaringan lembaga pemasaran hasil ternak ruminansia besar di Kabupaten Manufahi relatif belum berkembang baik. Petani hanya mempunyai dua alternatif cara menjual, yaitu: membawa sendiri ternaknya (sapi atau kerbau) ke kota kabupaten (Same)

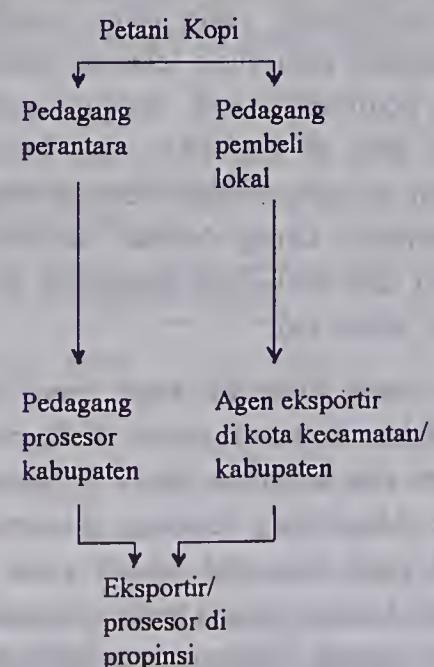
Gambar 1

#### SKEMA PEMASARAN KOPI DI KABUPATEN ERMERA



Gambar 2

#### SKEMA PEMASARAN KOPI DI KABUPATEN MANUFAHI



atau menunggu pedagang pembeli ternak dari kota kabupaten datang ke desa. Menjual sendiri ternaknya ke kota kabupaten membutuhkan ongkos angkut yang relatif besar, sekitar Rp 50-60 ribu/ekor, sementara itu pedagang pembeli ternak besar tidak setiap minggu dapat dipastikan datang ke desa.

Jaringan pemasaran lokal hasil ternak ruminansia kecil (babi dan kambing) dan unggas di Kabupaten Manufahi relatif baik. Pasar antardesa, paling tidak seminggu sekali, bisa dijadikan alternatif lembaga pemasaran andalan. Di samping itu, jual beli ternak kecil antarwarga desa pun telah biasa berlangsung. Dengan demikian, khususnya untuk Kabupaten Manufahi, lembaga pemasaran ternak ruminansia kecil dan unggas di tingkat lokal telah cukup dapat menampung penjualan ternak petani.

Dikaitkan dengan bentuk hasil akhir yang dijual petani, kemampuan lembaga ekonomi di kedua kabupaten contoh baru sampai pada komoditi pertanian yang belum terolah. Di samping itu kemampuan organisasi masyarakat setempat hingga saat ini baru sampai pada pemberian pengakuan adat atas hak penguasaan tanah dan pemilikan ternak secara individual. Keorganisasian adat atau tradisi belum mampu menjangkau ke arah penguatan atau pemanfaatan sumber daya permodalan, kerja sama usaha tani, dan pengembangan jaringan pemasaran hasil pertanian yang dikelola secara kolektif sebagai usaha bisnis.

### *Kelembagaan Ekonomi Formal (Modern)*

Pembahasan tentang lembaga perekonomian formal/modern biasanya tidak terlepas

dari peranan institusi-institusi yang secara langsung ataupun tidak, bisa berperan dalam membantu, mendorong ataupun menumbuhkan iklim perekonomian di suatu wilayah. Beberapa institusi yang dianggap merupakan lembaga perekonomian modern, biasanya berjalan dan tumbuh dari atas, terutama dari pemerintah dengan berbagai muatan dan tujuan dari pembentukan lembaga, sehingga kedudukan lembaga tersebut pada suatu daerah, bisa bermanfaat serta membantu bagi kegiatan masyarakat setempat, sehingga baik secara langsung maupun tidak fungsi lembaga perekonomian bisa diakui dan dirasakan manfaatnya oleh pengguna khususnya maupun masyarakat pada umumnya.

Beberapa institusi yang dianggap merupakan lembaga perekonomian modern, di antaranya adalah pasar, lembaga keuangan bank, koperasi atau KUD dan sebagainya. Pasar merupakan sarana perdagangan yang penting, selain untuk memperlancar kegiatan pengadaan barang juga sekaligus dalam penyaluran barang dan kebutuhan pokok masyarakat lainnya, di samping pasar merupakan pusat koleksi dan distribusi bagi wilayahnya masing-masing. Jumlah pasar di Propinsi Maluku tahun 1989 mencapai 25 buah, tahun 1991 sebanyak 23 buah, kemudian pada tahun 1992 mengalami peningkatan pesat sebesar 65 buah pasar. Semenara, di Kabupaten Maluku Tengah tampak juga keberadaan pasar masih relatif minim yakni sebanyak 6 buah (1989) dan menuju menjadi 5 buah (1990) serta tahun 1992 menjadi 11 pasar. Hal demikian juga tampak di Kodya Ambon.

Di Kabupaten Maluku Tengah (Kecamatan Amahai), keberadaan pasar masih terbatas di lokasi kecamatan, sedangkan di desa-

Tabel 2

JUMLAH PASAR DI PROPINSI MALUKU,  
1989, 1991 DAN 1992

Kabupaten/Kotamadya	Jumlah Pasar		
	1989	1991	1992
1. Kodya Ambon	8	7	9
2. Maluku Utara	6	6	20
3. Maluku Tengah	6	5	11
4. Maluku Tenggara	4	4	12
5. Halmahera Tengah	1	1	13
Maluku	25	23	65

desa pasar masih susah ditemukan. Namun demikian sarana jalan dari desa ke ibukota kecamatan telah tersedia, sehingga pemasaran hasil pertanian seperti kopra bisa langsung dijual ke pedagang pengumpul di desa (Sepa misalnya) ataupun ke pedagang di Amahai, dan selanjutnya ke Ambon. Sedangkan pasar di Kecamatan Kairatu, di lokasi penelitian (Desa Waesmu dan Kamal) menjual bahan kebutuhan rumah tangga serta sekaligus merupakan area tempat memasarkan produk pertanian, misalnya kelapa (segar) atau olahan (minyak). Keberadaan pasar ini juga ditopang oleh prasarana transportasi jalan yang cukup baik, sekalipun frekuensi kendaraan masih relatif terbatas.

Dalam upaya pengembangan dunia usaha di Propinsi Maluku, bank dan koperasi merupakan sarana penunjang yang penting. Perkembangan sarana permodalan (bank) terutama yang bisa mencapai pelosok (kecamatan) terkesan relatif lambat. Sehingga terbatasnya sarana permodalan yang bisa diperoleh, akan sulit bagi masyarakat (terutama petani) dalam membiayai usaha taninya. Jumlah bank di Maluku pada tahun 1989 mencapai 50 bank, kemudian meningkat menjadi 62 bank pada tahun 1992. Jika disimak pada lokasi penelitian di Maluku Tengah tahun 1992, keberadaan bank masih relatif minim (7 bank) jika dibandingkan dengan jumlah kecamatan di wilayah tersebut yang mencapai 18 kecamatan. Sedangkan di Kodya Ambon yang memiliki 3 kecamatan, jumlah bank saat itu mencapai 23 bank. Dengan demikian ada kecenderungan lokasi lembaga permodalan tersebut lebih terpusat di perkotaan, sedangkan ke arah pedesaan jumlahnya semakin minim. Sehingga orang-orang maju dari perkotaanlah yang lebih menikmati akses terhadap lembaga permodalan, sementara para petani di pedesaan masih sulit mendapatkannya.

Tabel 3

BANYAKNYA KANTOR BANK DI MALUKU MENURUT  
KABUPATEN/KODYA, 1989, 1991 DAN 1992

Kabupaten/Kodya	1989			1991			1992		
	Jumlah Bank	Bank Pemerintah	Bank Swasta	BPR	Jumlah	Bank Pemerintah	Bank Swasta	BPR	Jumlah
1. Kodya Ambon	13	12	8	-	20	14	9	-	23
2. Maluku Utara	13	15	3	-	20	19	2	-	21
3. Maluku Tengah	4	6	-	1	7	6	-	1	7
4. Maluku Tenggara	4	9	-	-	9	9	-	-	9
5. Halmahera Tengah	1	2	-	-	2	2	-	-	2
Maluku	35	44	11	1	58	50	11	1	62

Koperasi/KUD sebagai institusi rekaya-sa dari "pusat", keberadaannya kurang da-pat berfungsi sebagaimana yang diharap-kan. Akibatnya, KUD tak dapat membantu kehidupan perekonomian masyarakat setem-pat. Hal ini dapat dilihat pada kasus pena-nganan pemasaran hasil perkebunan kela-pa rakyat yang berjalan di dua kecamatan kasus (Amahai dan Kairatu), yang lebih ba-nyak terkait dengan kelembagaan pemasar-an pedagang maupun pengolah.

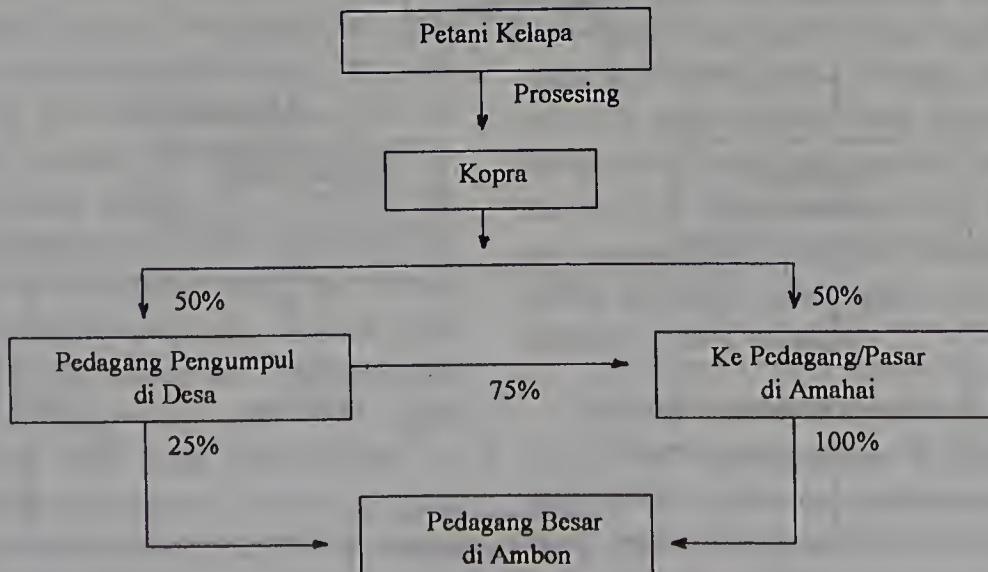
Amahai sebagai kasus perkebunan kela-pa (kelapa lokal dan hibrida/proyek), me-ngungkapkan bahwa komoditas kelapa se-bagai hasil panen cenderung dijual setelah diolah (menjadi kopra), sedangkan di Kairatu dijual oleh petani dalam bentuk buah segar. Jenis produk kelapa yang dijual tersebut sa-ngat berkaitan dengan *performance* berja-lannya sistem institusi yang ada (terutama pedagang/lembaga penampung). Di Kecamatan Amahai, selesai kelapa dipanen oleh petani kemudian diolah menjadi kopra, dan hasilnya dijual ke pedagang desa se-

tempat (Sepa) atau ke Kecamatan Amahai. Di Kecamatan Kairatu (Desa Waesamu dan Kamal) penjualan hasil perkebunan dapat berbentuk kelapa segar atau diolah menjadi minyak. Pemasaran kelapa segar dan mi-nyak kelapa ini dapat dijual kepada peda-gang pengumpul desa atau ke pasar Wae-samu. Dari kedua lokasi kecamatan ini, ada persamaan dalam pengolahan produk ke-lapa yakni diolah sendiri oleh petani men-jadi kopra secara tradisional, dengan pema-nasan sinar matahari atau kompor. Pengo-lahan menjadi minyak relatif lebih maju yakni telah menggunakan mesin parut saat penghalusan kelapa, selanjutnya dipanas-kan dengan tungku secara tradisional. Ran-tai pemasaran kopra di Kecamatan Amahai (Sepa) mulai dari tingkat petani hingga ke tingkat pedagang pengumpul (desa, keca-matan) dan seterusnya ke ibukota propinsi, disajikan pada Gambar 3.

Dari rantai pemasaran Gambar 3 terung-kap bahwa pedagang pengumpul kopra di Desa Sepa sangat berperan dalam mengum-

Gambar 3

## RANTAI PEMASARAN KOPRA RAKYAT DI DESA SEPA AMAHAI, MALUKU TENGAH



pulkan kopra yang berasal dari petani dengan harga beli berkisar antara Rp 200,- - Rp 300,- per kilogram. Dari pedagang pengumpul kopra tersebut sebagian besar mereka jual ke pedagang/pasar di Amahai dan sebagian kecil (25 persen) ada yang dijual langsung ke Ambon. Penjualan kopra yang dilakukan oleh pedagang tingkat desa ke Ambon, sebagian besar tidak dilakukan secara langsung, karena terlebih dahulu dijual ke Amahai. Hal ini dilakukan, mengingat ongkos angkut ke Ambon relatif cukup besar, bahkan akan rugi jika volume yang akan dijual tersebut jumlahnya relatif sedikit.

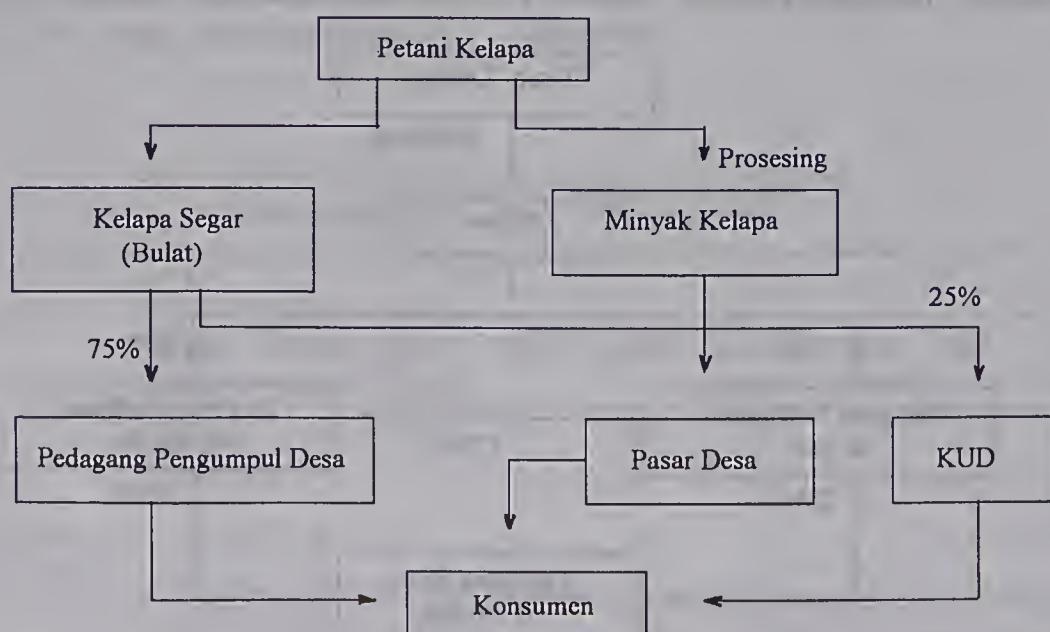
Sementara itu gambaran mengenai pemasaran kelapa segar serta produk olahannya (minyak kelapa) disajikan pada Gambar 4. Berdasarkan gambar tersebut, terungkap bahwa lembaga-lembaga yang berperan memasarkan produk kelapa segar dan olahan (minyak) adalah pedagang pengumpul de-

sa, pasar desa dan KUD. Para petani sebagian besar menjual produk kelapa segar ke pedagang pengumpul desa (75 persen) dan hanya sebagian kecil (percentase) petani yang menjual ke KUD. Sedangkan untuk produk olahan minyak kelapa, seluruh petani menjual ke pasar Desa Waesamu.

Dari kasus di atas, terlihat bahwa kemampuan Koperasi Unit Desa dalam menyerap produk pertanian rakyat relatif masih terbatas, mengingat kemampuan ini berkaitan erat dengan masih relatif kecilnya TPK (Tempat Pelayanan Kebutuhan) KUD, sehingga pembelian ataupun penjualan kembali harus bersaing dengan para pedagang pengumpul serta pasar yang ada. Selain di Kecamatan Amahai (Sepa), para pedagang yang biasa membeli kopra dari rakyat rata-rata memiliki kios (berjualan kebutuhan hidup). Begitu pula di Kairatu, para pedagang pengumpul di desa juga merupakan pedagang di pasar Waesamu.

Gambar 4

RANTAI PEMASARAN KELAPA SEGAR DAN MINYAK KELAPA (PRODUK KELAPA RAKYAT)  
DI WAESAMU DAN KAMAL KAIRATU, MALUKU TENGAH



Sistem agribisnis perikanan laut, khususnya pada subsistem produksi (nelayan), pemasaran (institusi pedagang) dan pengolahan belum secara padu terintegrasi. Dari sisi produksi belum benar-benar kontinu produknya sehingga penawaran belum terpenuhi memadai. Sementara dari sisi pemasaran dan pengolahan hasil, berbagai sistem kelembagaannya belum berfungsi secara efektif, sehingga kondisi demikian kurang mendorong peningkatan usaha tani (agribisnis) perikanan.

Pada kasus usaha perikanan laut di Salahutu, terungkap bahwa peranan pedagang baik itu pedagang pengumpul besar (pelelang), pedagang pengumpul kecil: *jibu-jibu* serta *pengasar* ikan merupakan institusi-institusi yang dipandang penting keberadaannya. Pada usaha ini, para nelayan (motor dan tanpa motor) setelah melakukan penangkapan ikan, langsung menjual/lelang ke pedagang besar (pelelang) atau ke pedagang-pedagang pengumpul kecil yang telah menanti. Jika hasil tangkapan cukup banyak, pembelian dari PT Mina Raya (BUMN) dan para pengasar (*pengasapan*) ikan pun dilayani, seperti yang terjadi di Desa Tulehu. Kondisi demikian mencerminkan, bahwa para pedagang/pengolah akan lebih banyak untung jika membeli langsung ke nelayan tanpa melalui institusi perantara, misalnya pedagang lelang atau lainnya. Dengan demikian, para pembeli (pedagang) bisa mengetahui informasi harga dan sekaligus bisa memberitahukannya kepada nelayan. Mekanisme pembelian langsung ini tentunya memperpendek rantai tata niaga ikan. Di lain pihak (bagi nelayan) jika hasil tangkapan berkurang (saat sasi) atau ada resiko lainnya, akan merupakan kendala yang langsung harus dihadapinya. Ber-

beda misalnya jika nelayan melakukan kerja sama (kemitraan) dengan perusahaan ("Bapak Angkat").

Sistem pembelian ikan terhadap nelayan tampaknya bersaing dan terkadang harganya sedikit berbeda, sehingga nelayan-nelayan kecil yang tidak efisien akan memperoleh keuntungan relatif sedikit. Gambaran mengenai rantai pemasaran di lokasi penelitian disajikan pada Gambar 5, 6 dan 7.

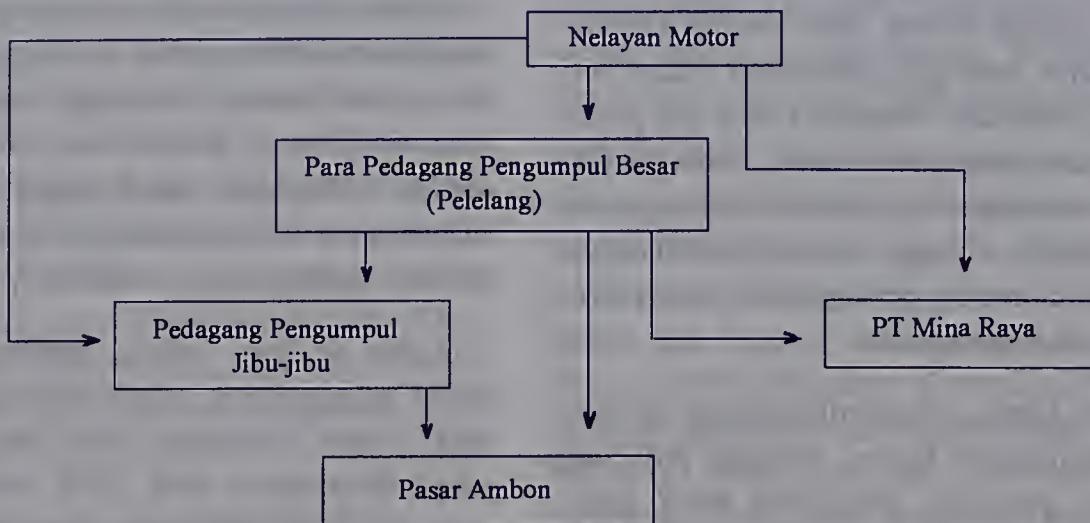
Kasus di Desa Tulehu, pembinaan terhadap para nelayan relatif kurang. Begitu pula tempat pelelangan ikan yang sebagianya dikoordinasi oleh KUD, belum berjalan, sehingga penjualan ikan dilakukan secara sendiri-sendiri dan persaingan harga tidak terkoordinasikan dengan baik.

Di dua kabupaten kasus di Timor Timur, terutama setelah proses integrasi berjalan lancar, perkembangan lembaga perekonomian modern mencakup penataan kelembagaan ekonomi petani dan pedesaan di Propinsi Timor Timur yang baru tampak meningkat setelah pertengahan 1980-an. Pada Tabel 4 diketahui bahwa jumlah lembaga koperasi dan nonkoperasi di Propinsi Timor Timur meningkat cukup cepat pada periode 1985-1990: dari 124 buah (1985) menjadi 231 buah (1990). Pada kasus perkembangan KUD, sejak tahun 1986 hingga 1992 hampir saja tidak menunjukkan adanya gejala peningkatan. Sangat mungkin terjadi bahwa lembaga seperti KUD belum mudah diterima petani setempat.

Lembaga perekonomian modern yang dinilai telah diperkenalkan di pedesaan baturah KUD. Lembaga perekonomian seperti Bank hampir sama sekali belum dikenal petani setempat. Industri pengolah hasil per-

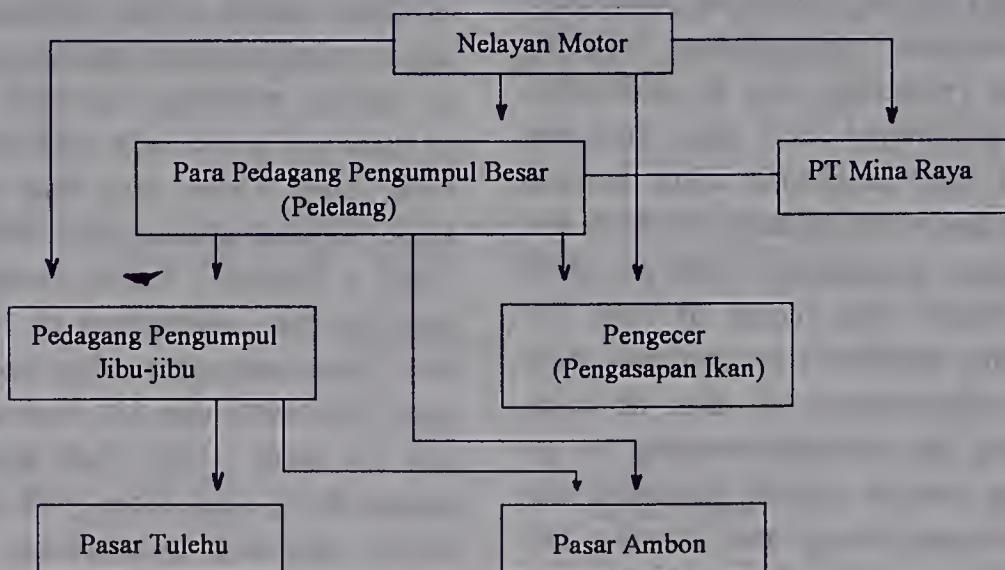
Gambar 5

**ALUR PEMASARAN IKAN DARI NELAYAN MOTOR DENGAN MELIBATKAN PARA PEDAGANG DI DESA WAAI, KECAMATAN SALAHUTU, MALUKU TENGAH**



Gambar 6

**ALUR PEMASARAN IKAN DI DESA TULEHU, SALAHUTU, MALUKU TENGAH**



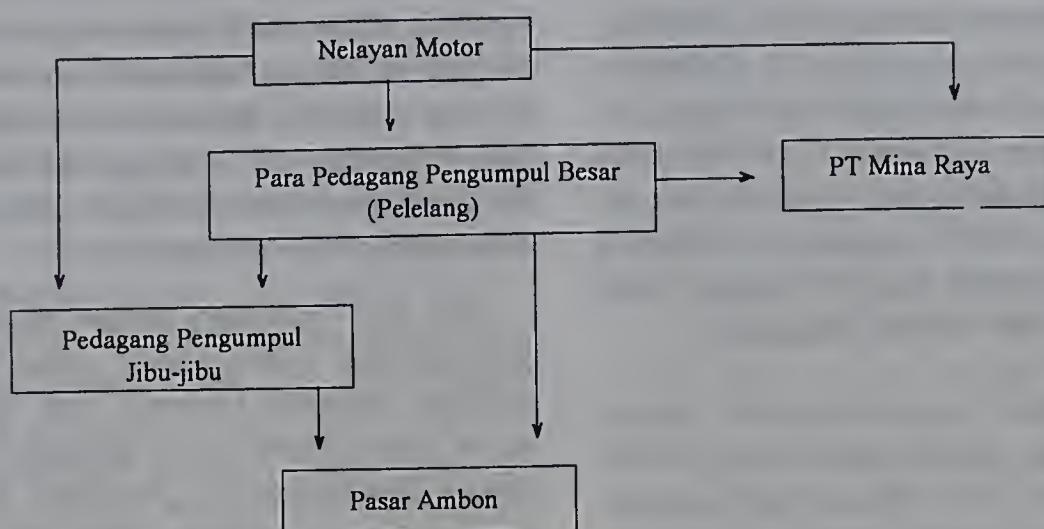
tanian, seperti penggilingan kopi, belum ada yang dikembangkan di kota kecamatan (Seperti telah dikemukakan sebelumnya, produk akhir lembaga perekonomian petani di pedesaan hampir seluruhnya berupa hasil pertanian yang belum terolah dan ternak hidup. Ini menunjukkan bahwa industri pe-

ngolah hasil pertanian di pedesaan sama sekali belum berkembang).

Tabel 4 memperlihatkan seberapa jauh keberadaan KUD telah diketahui dan dimanfaatkan oleh petani di lokasi contoh. Tampak bahwa sebagian besar petani di

Gambar 7

## RANTAI PEMASARAN IKAN DI DESA NUSANIWE TELUK AMBON, MALUKU TENGAH



Kabupaten Ermera (100 persen di Kecamatan Ermera; 71,4 persen di Kecamatan Railako) telah mengetahui adanya KUD. Jumlah petani di Kabupaten Manufahi yang telah mengetahui adanya KUD baru 64,3 persen (Kecamatan Same) dan 50,0 persen (Kecamatan Alas). Berdasarkan pengamatan di lapangan, KUD umumnya ada di kota kecamatan. Umumnya prasarana jalan yang menghubungkan desa dan kota kecamatan belum sampai 50 persen yang dilalui ken-

daraan umum. Ketersediaan prasarana jalan ini menentukan sekali kelancaran penyampaian informasi ke petani, termasuk informasi yang berkaitan dengan KUD.

Lokasi Kecamatan Ermera adalah sangat dekat dengan lokasi kota kabupaten lama dan pusat kegiatan ekonomi Kabupaten Ermera. Sebab itu bisa dimengerti jika petani di Kecamatan Ermera (hampir) semuanya mengetahui adanya lembaga KUD. Agak

Tabel 4

## JUMLAH (%) RESPONDEN MENURUT PENILAIANNYA TERHADAP KEBERADAAN DAN PEMANFAATAN KUD

Keberadaan dan Pemanfaatan KUD	Kabupaten Manufahi		Kabupaten Ermera	
	Kec. Same	Kec. Alas	Kec. Ermera	Kec. Railako
Keberadaan KUD				
- Sudah diketahui	64,3	50,0	100,0	71,4
- Belum diketahui	35,7	50,0	-	28,6
Pemanfaatan KUD				
Jika KUD diketahui:				
- Ya, dimanfaatkan	23,1	-	50,0	40,0
- Tidak	76,9	100,0	50,0	60,0

berbeda dengan petani di Kecamatan Rai-lako, yang relatif jauh dari ibukota kabupaten, hanya 71,4 persen petani yang mengetahui adanya lembaga KUD. Gambaran ini tampak juga berlaku di Kabupaten Manufahi, di mana jumlah petani yang mengetahui adanya lembaga KUD lebih besar di Kecamatan Same (64,3 persen), yang dekat dengan ibukota kabupaten, dibanding dengan Kecamatan Alas (50,0 persen), yang relatif jauh dari ibukota kabupaten.

Dari Tabel 4 juga ditunjukkan, bahwa semakin besar jumlah petani yang mengetahui adanya KUD akan cenderung semakin besar juga jumlah petani yang memanfaatkannya. Hanya saja angka persentase jumlah petani yang menyatakan telah memanfaatkan lembaga KUD jauh lebih kecil dibanding angka persentase jumlah petani yang telah mengetahui. Sebagai gambaran, jumlah petani contoh yang mengetahui adanya KUD di Kecamatan Alas (Manufahi) mencapai 50 persen, namun tidak satu pun petani yang menyatakan telah memanfaatkan keberadaan KUD. Pada kasus di Kecamatan Ermera, yang seluruh petani contohnya telah mengetahui adanya KUD, hanya 50 persen yang menyatakan telah memanfaatkan keberadaan KUD.

Dari pengamatan di lapangan dapat dijelaskan bahwa kegiatan KUD masih sangat terbatas, dan masih jauh dari bisa menjangkau petani di luar desa di mana KUD tersebut berada. Kecuali hasil ternak dan ikan laut segar (Kabupaten Manufahi) dan kopi (Kabupaten Ermera dan Manufahi), masih jarang sekali hasil usaha tani yang dijualbelikan. Untuk menangani pemasaran hasil ternak, ikan tangkap dan kopi secara langsung, tampaknya KUD juga belum

memiliki kemampuan di bidang permodalan dan pengelolaan bisnisnya. Dengan demikian lebih tepat jika dikatakan, bahwa keberadaan KUD secara formal telah diketahui namun secara fungsional baru sebagai kecil yang bisa dijalankan. Dengan kata lain, keberadaan KUD hingga saat ini belum terintegrasi dalam jaringan tubuh perekonomian petani setempat.

Dari hasil wawancara dengan petani diperoleh kesan, bahwa hampir semua petani belum mengenal kelompok tani. Keadaan ini menunjukkan bahwa jaringan kemitraan ("interdependensi") horizontal antarpetani dalam pengelolaan usaha tani juga belum terbentuk. Jika kelompok tani dipandang sebagai "jembatan kolektif" yang menghubungkan petani dengan KUD, maka jembatan tadi belum selesai dibangun. Untuk itu bisa dimengerti jika upaya mempercepat terbentuknya kelembagaan ekonomi modern di pedesaan setempat belum bisa mudah direalisasikan.

Lembaga perekonomian modern seperti Bank, industri pengolah, usaha dagang (PT, CV), dan jasa transportasi hampir seluruhnya masih beroperasi di kota kabupaten dan propinsi. Di ibukota Kabupaten Manufahi (Same) tidak dijumpai ada Bank Swasta Nasional, demikian juga di Kabupaten Ermera. Situasi ini menunjukkan bahwa perkembangan kelembagaan ekonomi modern di ibukota kabupaten pun masih relatif lambat. Mengingat relatif dekatnya kota Kabupaten Ermera dengan Dili, belum berkembangnya lembaga perbankan tadi dinilai tidak banyak mengganggu.

Jika ditarik ke belakang, belum berkembangnya lembaga perekonomian modern di kota kabupaten mempunyai kaitan erat de-

ngan perkembangan perekonomian pertanian setempat. Dari pengamatan di lapangan dapat dirasakan, bahwa volume hasil pertanian yang diperdagangkan masih relatif sangat kecil. Selain kopi dan ternak, tampaknya belum ada komoditi pertanian yang bisa diandalkan sebagai mata dagangan antarpulau atau ekspor. Sementara itu, daya beli tunai masyarakat pedesaan terhadap produk dari industri modern ("perkotaan") juga belum cukup untuk mendorong ekonomi pedesaan berputar lebih cepat. Kelembagaan sistem produksi pertanian belum secara sistematis diarahkan untuk tujuan peningkatan profitabilitas atau pendapatan tunai. Gejala *missing link* antara kelembagaan sistem produksi pertanian dan kelembagaan ekonomi modern masih sangat kentara.

## Kesimpulan dan Saran

### *Kesimpulan*

- (1) Secara umum, kegiatan usaha pertanian (tanaman pangan, perkebunan, perikanan dan peternakan) relatif masih bersifat tradisional dan subsisten, serta belum tampak adanya pendapatan tunai yang diinvestasikan untuk peningkatan usaha. Begitu pula kegiatan usaha tani belum diikuti dengan penggunaan teknologi budidaya yang modern, sehingga hanya merupakan kebudayaan yang bersifat turun-temurun, selain keterbatasan sarana dan prasarana produksi serta modal, baik dari petani sendiri maupun dari lembaga-lembaga yang ada.
- (2) Kelembagaan ekonomi yang paling jelas telah tumbuh di kedua propinsi contoh adalah kelembagaan penguasaan

atau pemanfaatan sumber daya ekonomi. Pada sumber daya perairan (laut) dan hutan, masyarakat petani di kedua propinsi tampaknya masih menyepakati bahwa setiap anggota masyarakat petani bebas memanfaatkannya (*common access*). Petani atau nelayan di Kodya Ambon bebas untuk memanfaatkan perairan sebagai daerah operasi penangkapan ikan, sedangkan petani di Kabupaten Manufahi bebas memanfaatkan hutan sebagai lahan penggembalaan ternak. Hak penguasaan yang bersifat individual, mendekati hak milik, adalah pada penguasaan lahan usaha tani tanaman produksi (tanaman pangan, tanaman perdagangan ekspor, dan tanaman keras lainnya), pemilikan ternak, dan peralatan teknologi (misalnya kandang ternak dan pengolah tanah).

- (3) Kecuali pada kelompok kerja nelayan (*patron-client*: juragan-ABK) di Maluku, rumah tangga atau keluarga adalah lembaga ekonomi tradisi yang paling dominan untuk menggerakkan pertanian setempat. Di kedua lokasi contoh, gejala bahwa rumah tangga petani berada pada dua fungsi lembaga sekaligus, yaitu sebagai lembaga produksi dan juga konsumsi, tampak sangat menonjol pada pengusahaan tanaman pangan. Pada pengusahaan komoditi ternak (Manufahi, Timor Timur), kopi (Ermera, Timor Timur), ikan tangkap (Kodya Ambon, Maluku), dan kelapa (Maluku Tengah, Maluku) diperoleh gambaran bahwa antara lembaga produksi, distribusi, dan konsumsi telah mulai dapat dibedakan. Perkembangan pertanian rakyat yang berbasis komoditi tanaman pangan di kedua propinsi belum cukup jelas me-

nunjukkan mampu menumbuhkan lembaga distribusinya. Pada perkembangan pertanian rakyat yang berbasis komoditi nontanaman pangan, umumnya terlihat telah diikuti dengan tumbuhnya lembaga distribusi.

- (4) Lembaga distribusi (misalnya pedagang pembeli di tingkat desa) yang mendukung pemasaran komoditi kopi di Propinsi Timor Timur umumnya adalah "kaki tangan" pedagang eksportir di tingkat propinsi, dan umumnya juga mereka bukan berasal dari komunitas petani kopi setempat. Lembaga pemasaran kopi di Propinsi Timor Timur lebih mencerminkan bagian dari lembaga perekonomian kota daripada lembaga perekonomian absolut sebagai penerima harga (*price taker*). Pada kasus komoditi ternak dan ikan segar di Propinsi Timor Timur, ketergantungan (*interdependensi*) lembaga distribusi terhadap lembaga produksi menunjukkan gejala lebih simetris dibanding, misalnya dengan pertanian kopi (banyak pedagang atau pembeli ternak berasal dari komunitas masyarakat setempat).
- (5) Kemampuan lembaga produksi dalam melakukan proses pertukaran ekonomi masih relatif sangat terbatas. Jangkauan kemampuan lembaga tadi untuk menghubungi lembaga distribusi, terutama pada komoditi nontanaman pangan, masih terbatas hingga tingkat pasar lokal (paling tinggi tingkat pasar kecamatan). Di samping itu, gambaran di kedua propinsi contoh belum menunjukkan bahwa pelaku lembaga-lembaga produksi (komoditi sejenis dan domisili yang berdekatan) melakukan konsolidasi usaha atau

integrasi secara horisontal. Diperkirakan, perkembangan integrasi kelembagaan produksi dan distribusi yang berlangsung hingga sekarang masih sukar dijadikan pendukung yang andal untuk pengembangan PRT.

- (6) Lembaga distribusi yang dibentuk dari atas, khususnya KUD dan TPI (Tempat Pelelangan Ikan), umumnya telah dikenal oleh pelaku-pelaku ekonomi setempat. Hanya saja hingga saat ini lembaga ekonomi tadi belum menunjukkan peranannya yang kuat dalam mendorong perkembangan pertanian rakyat setempat. Pembentukan lembaga distribusi, seperti KUD dan TPI, oleh pemerintah tampaknya belum mempertimbangkan kebutuhan dan kepentingan riil komunitas petani setempat. Juga diperoleh indikasi bahwa dalam pembentukan lembaga-lembaga tadi tampaknya petani setempat tidak cukup banyak dilibatkan, atau setidak-tidaknya telah diminta pendapatnya.
- (7) Lembaga yang melayani atau menghimpu modal petani setempat belum menunjukkan telah tumbuh dengan baik. Di samping lembaga adat tidak konduatif untuk melayani kebutuhan modal bagi anggota komunitas petani setempat, umumnya surplus produksi pertanian yang ada masih jarang sekali yang secara sengaja dialokasikan untuk memperbesar investasi dalam kegiatan usaha tani. Justru pengalokasian surplus pendapatan untuk memenuhi kebutuhan peningkatan status sosial atau adat masih relatif lebih menonjol dibanding untuk penambahan modal dalam usaha tani atau usaha non-usaha tani skala rumah tangga lainnya.

- (8) Di tingkat kabupaten, perkembangan lembaga-lembaga penyedia modal yang tergolong modern, seperti Bank (BRI), dalam melayani kepentingan petani belum banyak berkembang. Begitu pula perkembangan lembaga tadi di tingkat kecamatan masih belum merakyat, sehingga kegiatan pertanian rakyat di kedua propinsi contoh menunjukkan masih belum terjangkau oleh pelayanan lembaga penyedia modal sejenis Bank. Diperoleh gambaran bahwa tingkat perkembangan pertanian rakyat setempat belum cukup kondusif untuk menyerap modal yang berasal dari pelayanan lembaga perbankan. Untuk pengembangan usaha tani setempat, faktor teknologi dan jumlah tenaga kerja masih bisa men-substitusi "kelangkaan" modal. Jasa modal dari lembaga perbankan baru tampak menonjol dimanfaatkan oleh lembaga distribusi skala besar, terutama tingkat eksportir (propinsi). Untuk kasus komoditi kopi (Timor Timur) lembaga distribusilah yang diperkirakan menghidupkan perdagangan hasil pertanian; sedangkan pada komoditi ternak (Timor Timur), kelapa (Maluku), dan ikan tangkap (Maluku dan Timor Timur) lembaga produksilah yang mendorong berkembangnya lembaga distribusi.
- (9) Walaupun terbentuknya jaringan kelembagaan ekonomi di kedua propinsi contoh menunjukkan kemajuan yang berbeda (secara umum, tingkat "evolusi" kelembagaan ekonomi pertanian rakyat di Propinsi Maluku lebih maju), kemampuan kelembagaan ekonomi di kedua propinsi contoh masih jauh dari memadai untuk mendukung perkembangan PRT yang berorientasi pada pasar

global dan regional. Walaupun kelembagaan ekonomi di Propinsi Maluku cukup menjamin *sustainability* ekosistem setempat dan pemerataan ekonomi, namun kelembagaan tadi dinilai masih belum cukup kondusif untuk pemanfaatan penyerapan teknologi mutakhir dan modal tinggi. Tingkat perkembangan kelembagaan ekonomi untuk mendukung PRT di Propinsi Timor Timur tampaknya baru bisa menjamin munculnya pembagian peluang usaha (skala subsisten) dan pemenuhan kebutuhan pangan rumah tangga petani pada tingkat mutu yang relatif masih rendah.

### Saran

- (1) Tingkat perkembangan kelembagaan ekonomi di KTI (contoh Maluku dan Timor Timur) masih relatif kurang dan tingkat kesiapannya pun cukup bervariasi. Jika program pengembangan PRT di KTI kurang memperhatikan kesiapan sumber daya dan kelembagaan ekonomi setempat, diperkirakan program tadi selain tidak mencapai sasaran, bahkan mungkin akan menciptakan kesenjangan antar masyarakat di wilayah KTI.
- (2) Agar pertumbuhan ekonomi berbasis PRT (plus pemerataannya) di KTI lebih terjamin, disarankan perlunya diperkenalkan kelembagaan ekonomi (PRT) yang lebih bisa diterima. Alternatif kelembagaan ekonomi yang disarankan adalah bahwa "pengembangan kelembagaan ekonomi bukanlah membangun ekonomi pasar di atas ekonomi tradisi, melainkan adalah mentransformasikan ekonomi tradisi itu sendiri sebagai pembentuk jaringan (struktur) ekonomi pasar".

- (3) Mengingat tingkat perkembangan kelembagaan ekonomi di kedua lokasi (propinsi) contoh berbeda, pentahapan pengembangan kelembagaan ekonomi di masing-masing propinsi contohnya pun berbeda. Untuk Propinsi Timor Timur, tahap pengembangan kelembagaan yang dinilai masuk akal membentuk kemitraan horisontal antarpetani berbasis sumber daya lahan usaha dan tenaga kerja, dan kelembagaan tersebut secara vertikal diintegrasikan dengan kelembagaan transfer teknologi ("penyuluhan", terutama lewat jalur BPTP) dan modal (melalui sistem perbankan lewat jalur "Kelompok Tani" dan KUD). Pada tahap sekarang, jaringan kelembagaan ekonomi yang secara operasional dapat dikembangkan adalah kelembagaan produksi pengaman kecukupan pangan hingga terbentuknya kelembagaan niaga, terutama untuk tujuan meningkatkan efisiensi ekonomi dalam pengelolaan surplus produksi (*marketable surplus*).
- (4) Untuk Propinsi Maluku, sebelum mencapai tahap terbentuknya pola kelembagaan ekonomi ideal, dapat diajukan kelembagaan ekonomi yang mampu mengintegrasikan tiga tingkat pengelolaan usaha sekaligus, yaitu: kelembagaan produksi (berbasis sumber daya alam, hayati, tenaga kerja keluarga), prosesing lokal dan pemasaran hasil akhir. Ketiga tingkat atau golongan usaha tadi berada pada satu lembaga pengendali, yaitu Koperasi (KUD) yang merupakan representasi pelaku-pelaku ekonomi di pedesaan atau produsen PRT setempat. Pada tingkat (kelembagaan ekonomi) ini, penggunaan sumber daya manusia berketrampilan dan modal tunai yang re-

latif tinggi sudah menjadi suatu keharusan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Budhisantoso. 1980. Lingkungan Alam dan Potensi Penduduk di Timor Timur. *Berita Antropologi*, Tahun XI No. 36, Januari-Maret 1980. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Budhisantoso. 1980. Kehidupan Ekonomi Penduduk di Timor Timur. *Berita Antropologi*, Tahun XI No. 36, Januari-Maret 1980. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Departemen Pertanian RI. 1992. Repelita VI Pertanian. Jakarta.
- Haris, Syamsuddin. 1994. Beberapa Segi Politik Pembangunan Kawasan Timur Indonesia. *Analisis CSIS*, Tahun XXIII, No. 1, Januari-Februari 1994. Jakarta.
- Kasryno, Faisal. 1996. Meningkatkan Pemanfaatan Sumber Daya Pertanian dan Mengembangkan Sistem Usaha Pertanian Menuju Era Globalisasi Ekonomi. Makalah Seminar Nasional Dinamika Sumber Daya dan Pengembangan Sistem Usaha Pertanian. Bogor, 25-26 September 1996. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Komeo, Daniel D. 1993. Pembangunan di Timor Timur: Capaian Permasalahan dan Prospek. Majalah *Kritis*, Jurnal Universitas Kristen Satya Wacana No. 3 Tahun VII, Januari-Maret 1996. Salatiga.
- Pranadji, Tri. 1995. "Wirausaha, Kemitraan dan Pengembangan Agribisnis Secara Berkelanjutan". Makalah pada Seminar Nasional dan Musyawarah Kerja Nasional III. Perhimpunan Organisasi Profesi Mahasiswa Sosial Ekonomi Pertanian Indonesia. Universitas Hasanudin, 23-24 Januari 1995. Ujungpandang.
- Rachbini, Didik J. 1990. Petani, Pertanian Subsistens dan Kelembagaan Tradisional; Suatu Tinjauan Teoretis. Majalah *Prisma*, No. 2 Tahun XIX. PT Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Saldanha, Joao Mariano de Sousa. 1996. Timor Timur dan Masa Depan. *Analisis CSIS*, Tahun XXV No. 2, Maret-April 1996. Jakarta.

- Saldanha, Joao Mariano de Sousa. 1991. Per-ekonomian Timor Timur: Profil dan Prospek, *Analisis CSIS*, Tahun XX, No. 2, Jakarta.
- Setiajcie, Iwan. 1996. "Ekosistem dan Komersialisasi Usaha Ternak Rakyat: Kajian Peningkatan Sumber Daya dan Kemitraan Horizontal. Kasus di Kecamatan Same, Kabupaten Dati II Manufahi, Timor Timur". Makalah pada Seminar Nasional Industrialisasi, Rekayasa Sosial dan Peranan Pemerintah dalam Pembangunan Pertanian, 17-18 Januari 1996 di Bogor.
- Siagian, Faisal. 1995. Investasi di Kawasan Timur Indonesia: Suatu Kajian Ekonomi Politik. *Analisis CSIS*, Tahun XXIV, No. 5, September-Okttober 1995. Jakarta.
- Soesastro, Hadi. 1992. Pembangunan Timor Timur: Tantangan Bagi Penciptaan Lapangan Kerja dan Peningkatan Pendapatan Penduduk. *Analisis CSIS*, Tahun XXI No. 4, Juli-Agustus 1992. Jakarta.
- Syafa'at, Nizwar, dkk. 1995. "Studi Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Kelembagaan Ekonomi dalam Menunjang Pertanian Rakyat Terpadu". Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Tirtosudarmo, Riyanto dan Titik Handayani. 1993. Pembangunan dan Penduduk Usia Muda: Kesenjangan Pendidikan dan Kesempatan Kerja di Timor Timur. *Analisis CSIS*, Tahun XXII No. 6, November-Desember 1993. Jakarta.
- Wiranta, Sukarna. 1994. Upaya Pengembangan Kawasan Timur Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan PEP-LIPI*, Vol. 1 No. 2, 1994. Jakarta.

# Konsekuensi Ekonomi dari Penggusuran Pemukiman: Kasus Gerbangkertosusila, Jawa Timur

*Carunia Mulya Firdausy*

## Pendahuluan

**P**ENGGUSURAN pemukiman di kota-kota besar di Indonesia akhir-akhir ini merupakan salah satu program penataan perkotaan yang tidak dapat dihindarkan. Program ini tidak dapat dihindarkan karena kebutuhan (*demand*) pembangunan dan kebutuhan manusia terhadap lahan dan tanah di perkotaan tidak terbatas, sedangkan pasokan (*supply*) lahan dan tanah di perkotaan terbatas. Kondisi "*demand* dan *supply gap*" terhadap tanah dan lahan ini diperparah lagi dengan besarnya tekanan jumlah penduduk perkotaan, baik karena pertumbuhan penduduk secara alamiah maupun karena migrasi penduduk desa ke kota. Akibatnya, tanah di perkotaan semakin menjadi komoditi ekonomi yang diperebutkan.

Namun disayangkan, dalam praktik menjalankan program tersebut aspek eksternalitas negatifnya masih cenderung kurang diperhatikan, kalau tidak hendak dikatakan tidak sama sekali.. Dengan perkataan lain,

program pemindahan pemukiman penduduk di perkotaan masih cenderung menitikberatkan pada pertimbangan yang " sempit", yakni hanya untuk mendorong kurva kemungkinan produksi keluar dan atau atas dasar pertimbangan perolehan keuntungan ekonomi yang cepat (*quick and instant economic benefit*).

Beberapa bukti empiris yang menunjukkan masih kurangnya perhatian terhadap faktor-faktor eksternalitas negatif ini, telah sering dikemukakan baik oleh media massa (*Kompas*, September 1996) maupun dari studi-studi (Zarida, dkk., 1994; 1995, *World Bank* 1989). Hal-hal lain yang juga sering muncul adalah keluhan yang meliputi masalah ganti-rugi tanah pemukiman, antara lain berupa ketidakpuasan penduduk terhadap prosedur pengambilalihan tanah dan lahan pemukiman, dan tidak transparannya perencanaan mengenai peruntukan lahan dan tanah pemukiman, baik setelah maupun sebelum diubah. Namun harus dicatat bahwa hasil-hasil studi tersebut masih merupakan kasus-kasus di beberapa

tempat tertentu saja, sehingga kurang dapat dipukulrata (generalisasi) menjadi kesimpulan akhir. Oleh karena itu, studi-studi empiris lainnya masih perlu dilakukan.

Tulisan ini selain bertujuan memberikan tambahan informasi dan pengetahuan sekitar permasalahan yang timbul dari penggusuran dan pemindahan tanah pemukiman, juga bertujuan untuk mengkaji secara kritis empat hal berikut. *Pertama*, bagaimana kondisi ekonomi penduduk yang mengalami penggusuran di pemukiman baru? *Kedua*, konsekuensi ekonomi apa yang diperoleh penduduk yang mengalami penggusuran di pemukiman baru? *Ketiga*, faktor-faktor apa yang berhubungan dengan konsekuensi ekonomi dari penggusuran dan atau pemindahan tanah pemukiman? Dan *keempat*, apa upaya-upaya yang perlu diambil dalam mengatasi masalah-masalah sosial ekonomi yang ditimbulkan dari penggusuran pemukiman di daerah perkotaan?

Kasus yang menjadi pembahasan dalam studi ini yakni kasus penggusuran pemukiman penduduk di Gerbangkertosusila (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, dan Lamongan), Propinsi Jawa Timur. Teknik dalam pengumpulan data yakni dengan menggunakan daftar pertanyaan dan *in-depth interview* pada sampel yang terpilih di lokasi penelitian. Data dan informasi variabel ekonomi yang dikumpulkan meliputi variabel-variabel pendapatan dan pengeluaran rumah tangga selama setahun, tabungan, harga tanah, dan besarnya ganti-rugi tanah. Unit analisis studi ini yakni rumah tangga penduduk tergusur. Alat ukur yang digunakan dalam penelitian ini yakni alat ukur subyektif dan pengukuran obyektif tingkat pendapatan penduduk sampel

terpilih. Kedua alat ukur ini digunakan untuk mengestimasi konsekuensi ekonomi yang diterima oleh rumah tangga tergusur.<sup>1</sup> Namun sebelum hasil studi ini dianalisis dan dibahas, berikut ini dikemukakan kerangka teoretis mengenai konsekuensi ekonomi yang diharapkan penduduk dari penggusuran pemukiman.

## Konsekuensi Ekonomi yang Diharapkan dari Penggusuran Pemukiman: Kerangka Teoretis

Seperti disebutkan terdahulu bahwa tanah di perkotaan telah menjadi komoditi ekonomi yang diperebutkan, baik untuk keperluan pemukiman penduduk, industri, jalan raya maupun untuk fasilitas pembangunan perkotaan lainnya (seperti pendidikan, rumah sakit, hotel dan pasar). Untuk memenuhi keperluan tersebut pemerintah sering harus "terpaksa" melakukan penggusuran/pemindahan pemukiman penduduk di perkotaan, terutama di lokasi pemukiman kumuh, pemukiman sepanjang jalan utama, dan pemukiman di jalur hijau lainnya.

Adanya penggusuran/pemindahan pemukiman ini tentu saja dapat menimbulkan berbagai konsekuensi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Dari sisi ekonomi, konse-

<sup>1</sup> Perlu dicatat bahwa hasil temuan dan analisis dari pengukuran obyektif tingkat pendapatan rumah tangga sampel tidak dapat dipakai untuk menyimpulkan dampak dari penggusuran pemukiman. Ini karena tidak dibandingkan dengan pendapatan sebelum digusur/dipindahkan. Singkatnya, temuan dalam bab ini lebih menekankan pada kontribusi dan konsekuensi ekonomi yang diperoleh rumah tangga sampel di tempat pemukiman baru, bukan pada dampak penggusuran terhadap pendapatan masyarakat tergusur.

kuensi yang diharapkan penduduk dari penggusuran atau pemindahan pemukimannya yakni adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat di tempat baru.<sup>2</sup> Untuk mengukur perubahan kesejahteraan penduduk yang dipindahkan ini diperlukan informasi dan data tentang tingkat kepuasan yang dirasakan penduduk sebelum dan setelah penggusuran/pemindahan pemukimannya. Semakin tinggi tingkat kepuasan yang dirasakan individu dan penduduk tergusur di tempat yang baru, semakin tinggi pula tingkat kesejahteraan individu dan penduduk tersebut, dan sebaliknya. Namun dalam mengukur perubahan tingkat kepuasan tersebut, kita harus membedakan tiga skala tingkat kepuasan (*satisfaction scale*). Secara matematis, hubungan antara ketiga tingkat kepuasan tersebut dapat dituliskan dalam persamaan berikut.

$$P(S)i = E(S)i - R(S)i \dots \dots (1);$$

di mana:  $P(S)$  = kepuasan yang dirasakan (*perceived satisfaction*);

$E(S)$  = kepuasan yang diharapkan (*expected satisfaction*);

$R(S)$  = kepuasan yang ada tetapi tidak dirasakan (*revealed satisfaction*);

$i$  = tempat dan atau waktu.

Dari persamaan (1) ini dapat diperhatikan bahwa tingkat kepuasan yang dirasakan [ $P(S)i$ ] merupakan selisih dari kepuas-

an yang diharapkan [ $E(S)i$ ] dengan kepuasan yang ada, tetapi tidak dirasakan [ $R(S)i$ ]. Dengan demikian bila  $P(S)i > R(S)i$ , maka individu atau penduduk merasakan adanya peningkatan kesejahteraan, karena tingkat kepuasan yang dirasakan lebih besar dari tingkat kepuasan yang ada. Sebaliknya, bila  $P(S)i < R(S)i$ , maka berarti tingkat kepuasan individu dan atau masyarakat menurun. Tingkat kepuasan yang diharapkan (*expected satisfaction*) tidak selalu sama dengan tingkat kepuasan yang dirasakan (*perceived satisfaction*), karena kepuasan yang dirasakan individu atau masyarakat tidak selalu berarti bahwa harapan kepuasan yang diinginkannya telah tercapai. Seseorang yang pemukimannya dipindahkan ke lokasi lain bisa saja merasa puas dengan kehidupan di tempat yang baru ini, tetapi tidak selalu berarti bahwa tingkat kepuasan yang diperoleh di tempat baru ini telah memenuhi tingkat kepuasan yang diharapkannya.

Untuk mengukur konsekuensi ekonomi dari perubahan tingkat kepuasan tersebut, Marshall (1961) dan Hicks (1968) dalam Dasgupta (1990) menyarankan alat ukur *marginal utility of income*. Secara sederhana pengertian *marginal utility of income* yakni perubahan tingkat kepuasan individu akibat adanya perubahan pendapatan individu dalam periode tertentu ( $\frac{du}{dy}$ ). Menurut Hicks (1968) dalam Dasgupta (1990), apabila tingkat *marginal utility of income* seseorang meningkat (menurun) setelah adanya perubahan kegiatan ekonomi, maka berarti tingkat kepuasan individu tersebut mengalami peningkatan (penurunan). Dengan demikian, konsep *marginal utility of income* dapat digunakan sebagai alat ukur dari konsekuensi ekonomi suatu perubah-

<sup>2</sup>Pemakaian asumsi bahwa rumah tangga tergusur mengharapkan konsekuensi ekonomi yang lebih baik di tempat baru, adalah karena setiap orang baik dalam keadaan terpaksa atau sukarela tetap mempunyai keinginan adanya perubahan kehidupan sosial ekonomi di tempat baru. Dengan perkataan lain, asumsi ini tidak mutlak hanya bagi rumah tangga yang dipindahkan secara sukarela.

an tingkat kepuasan individu dalam periode tertentu. Penjelasan naratif dan grafis dari konsep ini adalah sebagai berikut (lihat Grafik 1).

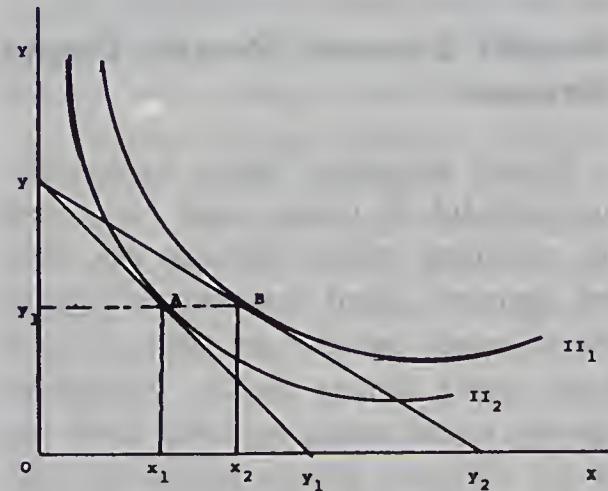
Pertama, andaikan bahwa tingkat pendapatan individu/rumah tangga seseorang (*budget line*) sebelum pindah ke suatu tempat adalah  $YY_1$ . Pada tingkat pendapatan ini, maka tingkat kepuasan maksimum dari pendapatan yang dimilikinya untuk mengkonsumsi barang X dan Y yakni pada titik pertemuan/persinggungan *budget line* ( $YY_1$ ) dengan *indifference curve*  $II_2$  (titik A). Sekarang, andaikan individu tersebut pindah atau digusur ke tempat lain, maka tingkat kepuasan maksimum yang akan diperoleh di tempat baru tergantung dari perubahan pendapatan dan harga barang X dan Y. Andaikan tingkat pendapatan individu/rumah tangga setelah pindah ke tempat baru tetap (sebesar  $YY_1$ ), sedangkan harga barang X saja yang menurun (harga barang Y tetap), maka tingkat kepuasan maksimum dari pendapatan yang diperoleh di tempat baru kini menjadi pada titik B. Dengan demikian, terjadi peningkatan kepuasan individu tersebut untuk mengkonsumsi barang X dari  $OX_1$  menjadi  $OX_2$  di tempat yang baru. Ini berarti bahwa individu tersebut memperoleh peningkatan kepuasan terhadap komoditi X dari pendapatan tetap yang diterimanya di tempat baru.

Kedua, andaikan harga barang X meningkat secara proporsional sama dengan di atas di tempat yang baru, sedangkan harga barang Y dan tingkat pendapatan individu tersebut tetap, maka pada kondisi ini tidak terjadi perubahan tingkat kepuasan individu di tempat baru. Dengan perkata-

an lain, tingkat kepuasan maksimum individu tersebut di tempat yang baru dalam mengkonsumsikan pendapatan yang diterima terhadap barang X dan Y tetap pada titik A. Ini berarti bahwa *marginal utility* dari pendapatan individu tersebut tidak berubah. Namun, apabila individu tersebut tetap berkeinginan untuk mengkonsumsikan barang X sebesar  $OX_2$ , maka individu tersebut di tempat baru harus dapat memperoleh kenaikan pendapatan di tempat yang baru sebesar jumlah barang  $X_1X_2$  dikalikan dengan selisih kenaikan harga barang X (lihat Grafik 1).

Grafik 1

#### PERUBAHAN KEPUASAN INDIVIDU SEBELUM DAN SESUDAH PENGGUSURAN



Sayangnya dalam kajian ini data tentang tingkat pendapatan rumah tangga sampel sebelum digusur/dipindahkan ke tempat baru tidak dapat diperoleh di lapangan. Data pendapatan yang dapat diperoleh adalah data pendapatan rumah tangga sampel setelah dipindahkan. Oleh karena itu, dalam kajian ini model kuantitatif yang dijelaskan di atas tidak dapat

dipergunakan. Sebagai pengganti model tersebut, dalam kajian berikut dipergunakan model subyektif yang dikembangkan oleh Mangahas (1990) dalam Arrow (1992). Menurut Mangahas (1992), alat ukur subjektif dengan cara langsung menanyakan kepada responden tentang perubahan pendapatan yang diperoleh dalam suatu kurun waktu yang berbeda, dapat dipergunakan untuk analisis pengaruh perubahan kesejahteraan ekonomi masyarakat dalam kurun waktu tertentu. Namun sebagai latar belakang analisis tersebut, berikut ini dikemukakan terlebih dahulu bagaimana kondisi ekonomi masyarakat tergusur di tempat baru sebagai latar belakang analisis konsekuensi ekonomi dari penggusuran/pemindahan pemukiman.

## Kondisi Ekonomi Rumah Tangga Tergusur

Dalam mengukur tingkat kesejahteraan penduduk di tempat yang baru, studi ini melakukan evaluasi terhadap dua variabel ekonomi, yakni besarnya pendapatan rumah tangga rata-rata per tahun dan proporsi rumah tangga miskin. Pendapatan rata-rata rumah tangga per tahun dalam studi ini, diartikan sebagai pendapatan rata-rata yang diperoleh rumah tangga baik dari penerimaan langsung (*cash-income*) maupun *non-cash income* dalam satu bulan dikalikan dengan 12. Sedangkan pengertian rumah tangga diartikan sebagai individu atau kelompok individu yang tinggal satu atap dan satu dapur.

Dari analisis tingkat pendapatan rata-rata nominal rumah tangga yang mengalami penggusuran pemukiman ternyata, bahwa

hanya 9,3 persen dari rumah tangga sampel mempunyai pendapatan rata-rata nominal per tahun kurang dari Rp 1 juta. Sedangkan, proporsi rumah tangga sampel yang mempunyai pendapatan nominal rata-rata antara Rp 1 juta sampai Rp 2 juta yakni sebesar 14,0 persen. Selanjutnya, persentase rumah tangga sampel yang mempunyai pendapatan rata-rata nominal per tahun di atas Rp 5 juta adalah sebesar 16,6 persen. Dengan demikian, proporsi terbesar rumah tangga sampel dalam penelitian ini (60,1 persen) mempunyai tingkat pendapatan rata-rata nominal per tahun antara Rp 2 juta sampai dengan Rp 5 juta (Tabel 1).

Dalam hal kondisi kemiskinan, dari hasil perhitungan dengan menggunakan ukuran kemiskinan perkotaan BPS (Biro Pusat Statistik, 1994) sebesar Rp 29.150 per kapita per bulan, ternyata hanya 7,3 persen rumah tangga yang dapat digolongkan miskin, sedangkan selebihnya (92,3 persen) dapat dikategorikan tidak miskin (Tabel 2).

Tabel 1

### DISTRIBUSI PERSENTASE RUMAH TANGGA TERGUSUR BERDASARKAN PENDAPATAN RATA-RATA PER TAHUN

Pendapatan rata-rata per tahun (dalam ribuan Rp)	Frekuensi	Percentase
< 1000	14	9,3
1001 - 2000	21	14,0
2001 - 3000	56	37,3
3001 - 4000	16	10,7
4001 - 5000	18	12,0
5001 - 6000	5	3,3
6001 - 7000	6	4,0
7001 - 8000	4	2,7
8001 - 9000	5	3,3
9001 - 10000	5	3,3
Total	N = 150	100,0

Sumber: Diolah dari data primer, 1996.

Namun harus dicatat di sini, bahwa gambaran distribusi pendapatan rata-rata per tahun rumah tangga sampel (Tabel 1) dan rendahnya proporsi rumah tangga miskin (Tabel 2) di pemukiman baru dengan alasan apa pun tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk menyimpulkan, bahwa tingkat kesejahteraan rumah tangga sampel telah mengalami peningkatan atau penurunan setelah mengalami penggusuran. Hal ini karena faktor-faktor berikut. *Pertama*, karena data pendapatan rata-rata nominal per tahun rumah tangga sampel tersebut tidak membandingkan dengan besarnya pendapatan rata-rata nominal rumah tangga per tahun sebelum dipindahkan ke tempat baru. *Kedua*, data pendapatan per tahun tersebut merupakan data pendapatan nominal per tahun dan bukan data pendapatan riil. Dan *ketiga*, ukuran kemiskinan yang digunakan dalam perhitungan proporsi penduduk miskin adalah ukuran kemiskinan statis. Artinya, dalam ukuran ini tidak membedakan perbedaan kebutuhan ekonomi (jenis pekerjaan, tingkat konsumsi), klasifikasi sosial (pendidikan, umur

dan usia), dan perbedaan fisik (berat badan, jenis kelamin) antara seseorang dengan orang lainnya. Dengan demikian, hasil analisis ini merupakan indikator umum dalam mengevaluasi konsekuensi ekonomi masyarakat dari penggusuran pemukiman.

## Konsekuensi Ekonomi dari Rumah Tangga Tergusur

Seperti dijelaskan sebelumnya untuk mengevaluasi konsekuensi ekonomi dari penggusuran/pemindahan pemukiman, maka studi ini (karena tidak mempunyai data pendapatan sebelum dipindahkan) menggunakan pendekatan subyektif. *Pertama*, dengan cara menanyakan langsung kepada rumah tangga responden apakah pendapatan yang diperoleh di tempat yang baru dapat mencukupi atau tidak mencukupi kebutuhan rumah tangga sehari-harinya, jika dibandingkan dengan besarnya pendapatan sebelum pindah. Pentingnya pertanyaan subyektif ini terutama karena setiap individu yang mengalami penggusuran menginginkan konsekuensi ekonomi (pendapatan) yang bertambah baik di pemukiman baru, dan bukan sebaliknya. Pendekatan kedua yakni dengan menanyakan langsung kemampuan menabung rumah tangga sampel.

Tabel 2

PENGELOMPOKAN RUMAH TANGGA SAMPEL BERDASARKAN TINGKAT KEMISKINAN KOTA MENURUT BPS

Deskripsi	Frekuensi	Persentase
Miskin (pendapatan per kapita/bulan < Rp 29.150,00)	11	7,3
Tidak Miskin (pendapatan/kapita per bulan > Rp 29.150,00)	139	92,3
Total	N = 150	100,0

Sumber: Diolah dari data primer, 1996.

Pengukuran subyektif pertama tersebut di atas dipakai karena rumah tangga sampel tidak dapat menyatakan secara kuantitatif besarnya pendapatan rata-rata per tahun sebelum pindah ke pemukiman baru. Alasan lain, karena adanya kesulitan dalam memperoleh data perubahan harga-harga barang yang terjadi selama ini.<sup>3</sup> Sedangkan alasan dipakainya variabel kemampuan menabung sebagai cara kedua

untuk mengukur konsekuensi ekonomi dari rumah tangga yang mengalami penggusuran adalah karena variabel tabungan (seperti halnya variabel konsumsi) merupakan variabel yang dipengaruhi oleh perubahan pendapatan. Dengan perkataan lain, apabila seseorang di pemukiman baru memperoleh kenaikan pendapatan, maka besar kemungkinan individu tersebut mampu menyisihkan pendapatannya untuk tabungan (*ceteris paribus*). Dan ini berarti bahwa konsekuensi ekonomi yang diperoleh individu tersebut dari penggusuran adalah positif, karena individu tersebut dapat menyisihkan pendapatannya untuk menabung. Sebaliknya, apabila individu tersebut di pemukiman baru tidak dapat menyisihkan pendapatan untuk menabung, ini berarti bahwa seluruh pendapatannya digunakan untuk konsumsi. Apabila demikian, maka konsekuensi ekonomi dari penggusuran pemukiman terhadap individu tersebut tidak mengalami perubahan, bahkan mungkin lebih buruk dibandingkan sebelum pindah ke pemukiman baru. Dalam hal ini diasumsikan bahwa setiap individu yang mengalami penggusuran adalah rasional dalam menggunakan pendapatannya dan mempunyai akses yang mudah dalam menabung serta tidak harus membayar pajak. Selain itu, tabungan yang dilakukan rumah tangga yang mengalami penggusuran adalah dalam bentuk uang dan bukan barang (nonuang).

Hasil analisis dari pendekatan subyektif pendapatan dapat dilihat pada Tabel

Tabel 3

DISTRIBUSI PERSENTASE RUMAH TANGGA SAMPEL BERDASARKAN TINGKAT KECUKUPAN DAN KETIDAKCEUKUPAN PENDAPATAN YANG DIPEROLEH DI TEMPAT BARU DIBANDINGKAN DENGAN PENDAPATAN YANG DIPEROLEH SEBELUM DIPINDAHKAN KE TEMPAT BARU (BERDASARKAN PENDEKATAN SUBYEKTIF)

Deskripsi	Frekuensi	Persentase
Sangat cukup	-	-
Cukup	35	23,3
Dieukup-cukupkan	102	68,0
Tidak cukup	13	8,7
Total	N = 150	100,0

Sumber: Diolah dari data primer, 1996.

3. Pada Tabel 3 dapat diperhatikan bahwa seluruh sampel rumah tangga terpilih dapat menjawab pertanyaan subyektif ini. Dari hasil jawaban subyektif ini tercatat bahwa lebih dari setengah rumah tangga sampel (76,7 persen) menyatakan pendapatan yang diperoleh setelah mereka pindah ke tempat yang baru masih di bawah tingkat cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya dibandingkan sebelum dipindahkan. Selanjutnya, proporsi rumah tangga responden yang menyatakan bahwa pendapatan per tahun yang diperolehnya di tempat yang baru cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari adalah sebanyak 23,3 persen. Apabila pernyataan (jawaban) subyektif yang diberikan rumah tangga responden ini benar (*truthful*) dan tidak mengandung *strategic bias* (mengandung maksud-maksud tertentu dalam menjawab pertanyaan), maka dapat disimpulkan bahwa konsekuensi ekonomi (diukur menurut perubahan pendapatan) rumah tangga responden tergusur tidak mengalami perubahan yang berarti di tempat

<sup>3</sup>Masalah ini timbul karena rumah tangga sampel tidak mempunyai catatan tentang besarnya pendapatan sebelum dipindahkan. Sedangkan tingkat inflasi tidak dapat dihitung, karena data inflasi daerah penelitian tidak tersedia.

yang baru dibandingkan dengan yang dirasakan/diperoleh sebelum dipindahkan. Dengan perkataan lain, kesimpulan ini valid berdasarkan tinjauan pendekatan subyektif.

Selanjutnya, dalam hal kemampuan menabung, temuan yang diperoleh dapat dilihat pada Tabel 4. Pada Tabel 4 tersebut terlihat bahwa 70 persen dari rumah tangga sampel menyatakan tidak dapat menyisihkan pendapatan per bulannya untuk menabung, sedangkan sebesar 16 persen dari total rumah tangga sampel dapat menabung.

Dengan mengasumsikan bahwa hanya uang sebagai bentuk tabungan rumah tangga sampel, maka dapat disimpulkan bahwa konsekuensi ekonomi yang diperoleh sebagian terbesar rumah tangga sampel (70 persen) di tempat baru adalah tidak lebih baik dibandingkan dengan apa yang diperoleh di tempat sebelumnya. Hal ini karena pendapatan yang diperoleh di tempat yang baru seluruhnya dipergunakan untuk konsumsi. Dengan demikian, temuan ini memperkuat temuan subyektif sebelumnya (lihat analisis Tabel 3) bahwa konsekuensi ekonomi yang diperoleh sebagian rumah tangga tergusur di tempat baru masih belum memenuhi harapannya, karena tingkat pendapatan yang diperoleh di tem-

pat pemukiman baru belum mencukupi kebutuhan rumah tangga sehari-hari.

### Faktor-faktor yang mempengaruhi Konsekuensi Ekonomi Penggusuran Pemukiman

Ganti-rugi tanah, penggunaan ganti-rugi tanah, informasi dan pengetahuan mengenai harga tanah, serta kepuasan prosedur pengambilalihan lahan tanah pemukiman penduduk merupakan faktor-faktor penting yang harus diperhatikan, agar konsekuensi ekonomi penduduk yang mengalami perpindahan pemukiman menjadi lebih baik di tempat yang baru (McMillen dan McDonald, 1991). Hal ini karena faktor-faktor ini dapat mempengaruhi konsekuensi ekonomi yang akan diperoleh di pemukiman baru. Seseorang yang menerima ganti rugi tanah, misalnya, cenderung akan mendapatkan konsekuensi ekonomi yang lebih baik dibandingkan seseorang yang sama sekali tidak menerima ganti-rugi tanah. Ini karena dengan ganti-rugi tersebut seseorang dapat membeli rumah baru dan atau mengubah pola kehidupan dan kegiatan ekonominya lebih baik di tempat baru. Demikian pula seterusnya dengan penggunaan ganti-rugi tanah, pengetahuan harga tanah dan kepuasan terhadap prosedur pengambilalihan tanah pemukiman.

Dari hasil perhitungan data dalam studi ini, sekitar 80,7 persen dari rumah tangga sampel penelitian menerima ganti rugi tanahnya dalam bentuk uang. Sedangkan yang menerima ganti rugi tanah dalam bentuk rumah dan yang tidak memperoleh ganti rugi masing-masing sebesar 17,3 persen dan 2,0 persen (Tabel 5). Dengan mengasumsikan bahwa rumah tangga yang me-

Tabel 4

**DISTRIBUSI PERSENTASE  
RUMAH TANGGA SAMPEL BERDASARKAN  
KEMAMPUAN MENABUNG**

Deskripsi	Frekuensi	Persentase.
Menabung	24	16,0
Tidak Menabung	105	70,0
Tidak menjawab	11	7,3
Total	N = 150	100,0

Sumber: Diolah dari data primer, 1996.

Tabel 5

**DISTRIBUSI PERSENTASE RUMAH TANGGA SAMPEL BERDASARKAN BENTUK GANTI-RUGI TANAH YANG DITERIMA**

Deskripsi	Frekuensi	Persentase
Diganti dengan uang	121	80,7
Diganti dengan rumah	26	17,3
Tidak diganti	3	2,0
Total	N = 150	100,0

Sumber: Diolah dari data primer, 1996.

nerima ganti-rugi tanah dalam bentuk uang dapat mengalokasikan uang tersebut untuk kegiatan ekonomi yang lebih efisien, maka konsekuensi ekonomi yang diperoleh di tempat yang baru akan lebih baik.

Namun hubungan antara penerimaan ganti-rugi dalam bentuk uang dengan konsekuensi ekonomi yang diperoleh tersebut tidak sesederhana seperti yang diuraikan di atas. Ini karena, baik buruknya konsekuensi ekonomi yang diperoleh seseorang dari penggunaan ganti rugi dalam bentuk uang tergantung pada penggunaan uang ganti-rugi itu sendiri. Seseorang yang menggunakan uang ganti-rugi tanah untuk kegiatan produktif (seperti mendirikan usaha) akan memperoleh konsekuensi ekonomi positif bagi kehidupannya di tempat baru, *vice versa*.

Dari hasil perhitungan data rumah tangga sampel penelitian (Tabel 6), ternyata hanya 17,4 persen rumah tangga sampel yang menggunakan uang ganti-rugi yang diterimanya untuk keperluan produktif (membangun usaha). Sedangkan sekitar 58,7 persen menggunakan uang ganti-rugi tersebut untuk membeli rumah baru, sedangkan sisanya membagikan uang ganti-rugi tanahnya kepada keluarga (12,4 per-

Tabel 6

**DISTRIBUSI PERSENTASE RUMAH TANGGA SAMPEL BERDASARKAN JENIS PENGGUNAAN UANG GANTI-RUGI**

Deskripsi	Frekuensi	Persentase
Dibagikan kepada keluarga	15	12,4
Beli rumah lain	71	58,7
Pindah ke desa	14	11,6
Membentuk usaha	21	17,4
Total	N = 150	100,0

Sumber: Diolah dari data primer, 1996.

sen), dan pindah ke desa lain (11,6 persen).

Salah satu penyebab begitu rendahnya rumah tangga sampel yang menggunakan uang ganti-rugi yang diterimanya untuk membangun usaha (Tabel 6), mungkin karena tidak adanya pengetahuan rumah tangga sampel terhadap harga tanah di tempat yang baru (Tabel 7). Ketidaktahuan penduduk terhadap harga tanah ini selanjutnya menyebabkan mereka tidak melakukan perencanaan atas uang ganti-rugi tanah yang diterimanya. Selain itu, juga dimungkinkan karena sebagian terbesar rumah tangga sampel penelitian memang tidak mempunyai rumah selain rumah yang terqusur tersebut. Dengan demikian, adalah rasional bila sebagian terbesar rumah tangga sampel penelitian yang menerima uang ganti-

Tabel 7

**DISTRIBUSI PERSENTASE RUMAH TANGGA SAMPEL BERDASARKAN PENGETAHUAN HARGA TANAH**

Deskripsi	Frekuensi	Persentase
Tahu	27	18,0
Tidak tahu	123	82,0
Total	N = 150	100,0

Sumber: Diolah dari data primer, 1996.

rugi tanahnya mengalokasikan uang tersebut untuk keperluan nonproduktif.

Selanjutnya, faktor yang tidak kalah pentingnya dalam mempengaruhi konsekuensi ekonomi rumah tangga sampel tergusur yakni kepuasannya terhadap prosedur pengambilalihan lahan pemukiman. Dengan adanya kepuasan terhadap prosedur pembebasan lahan, seseorang yang tergusur akan merasa lebih mudah mengoptimalkan tingkat kesejahteraannya di tempat baru. Pada Tabel 8 dapat diperhatikan bahwa sebanyak 71,3 persen rumah tangga sampel merasa puas terhadap prosedur pengambilalihan lahannya, sedangkan sisanya 28,7 persen merasa tidak puas. Dengan demikian, rumah tangga sampel di daerah penelitian relatif puas terhadap prosedur pembebasan tanah pemukimannya.

## Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

### *Kesimpulan*

Penggusuran dan atau pemindahan pemukiman penduduk pasti menimbulkan perubahan pola kehidupan baik bagi penduduk yang mengalami penggusuran/pemindahan maupun penduduk setempat. Konsekuensi ekonomi yang diinginkan penduduk dengan adanya penggusuran/pemindahan pemukiman ini yakni terjadinya peningkatan kesejahteraan yang lebih baik di tempat baru.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa konsekuensi ekonomi yang diharapkan tersebut di tempat baru belum diperoleh. Sebagian terbesar rumah tangga sampel (76,7 persen) menyatakan bahwa pendapatan rumah tangga yang diperoleh di tempat baru

Tabel 8

DISTRIBUSI PERSENTASE  
RUMAH TANGGA SAMPEL BERDASARKAN  
PUAS DAN TIDAKNYA TERHADAP PROSEDUR  
PEMBEBASAN TANAH PEMUKIMAN

Deskripsi	Frekuensi	Persentase
Puas	107	71,3
Tidak puas	43	28,7
Total	N = 150	100,0

Sumber: Diolah dari data primer, 1996.

tidak menjadi lebih baik dibandingkan dengan pendapatan yang diperoleh sebelum dipindahkan. Demikian pula dengan kemampuan menabung dari rumah tangga yang mengalami penggusuran yang relatif masih rendah.

Pendekatan subyektif yang digunakan dalam studi ini dapat dipakai sebagai analisis komplementer untuk mengukur perubahan tingkat kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat tergusur. Namun agar hasil studi ini lebih tajam lagi, maka penelitian selanjutnya perlu menggunakan metoda kuantitatif dan partisipatif sehingga dapat mengetahui tingkat kesejahteraan yang diperoleh penduduk sebelum dan setelah tergusur atau pindah lokasi pemukimannya, seperti model yang dikemukakan sebelumnya.

Selanjutnya, juga ditemukan bahwa faktor ganti-rugi tanah, penggunaan ganti-rugi tanah, informasi dan pengetahuan harga tanah serta kepuasan terhadap pengambilalihan tanah pemukiman penduduk merupakan faktor-faktor penting yang perlu diperhatikan agar konsekuensi ekonomi penduduk yang mengalami penggusuran menjadi lebih baik di tempat baru.

### *Implikasi Kebijakan*

Implikasi kebijakan dari hasil studi dalam bab ini adalah sebagai berikut.

*Pertama*, uang ganti rugi-tanah yang harus diberikan kepada rumah tangga yang mengalami penggusuran sebaiknya sesuai dengan harga tanah. Bahkan kalau memungkinkan rumah tangga tersebut layak diberikan subsidi atau pinjaman kredit ringan (atau bantuan keuangan di luar harga tanah). Dengan bantuan tersebut diharapkan penduduk yang mengalami penggusuran dapat melakukan kegiatan ekonomi yang produktif, sehingga konsekuensi ekonomi di tempat baru dapat lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya. Namun bantuan subsidi dan pinjaman kredit ini tentu saja harus didasarkan pada faktor kesesuaian aktivitas ekonomi penduduk yang digusur. Artinya bahwa penerimaan kredit atau subsidi adalah mereka yang memang memerlukan, seperti pengusaha kecil atau pedagang kaki lima. Dana ini mungkin dapat diperoleh dari pihak pengembang/pemerintah yang melakukan penggusuran.

*Kedua*, efisiensi dan efektivitas dari putusan pemberian bentuk ganti-rugi tanah (dalam bentuk rumah atau bentuk uang) dalam peningkatan kesejahteraan rumah tangga tergusur di tempat pemukiman baru dipengaruhi oleh kondisi awal sosial-ekonomi rumah tangga tergusur. Dengan demikian, kebijakan ganti-rugi tersebut harus mempertimbangkan kondisi sosial-ekonomi rumah tangga tergusur dan tidak diputuskan secara sepihak hanya oleh pemerintah atau instansi terkait lainnya.

*Ketiga*, informasi dan pengetahuan masyarakat terhadap harga tanah dan kepuasan-

an terhadap prosedur pengambilalihan lahan harus diperhatikan, agar penduduk dapat melakukan perencanaan penggunaan uang ganti-rugi yang akan diperoleh untuk kegiatan produktif dan memperoleh ketenangan serta kepuasan dalam menghadapi penggusuran pemukimannya.

Dan *keempat*, pembinaan terhadap penduduk yang tergusur mutlak diperlukan agar dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi di tempat baru dapat lebih berhasil. Singkatnya, program penggusuran atau pindahan pemukiman penduduk di perkotaan harus merupakan bagian dari program pengentasan kemiskinan, dan bukan sebaliknya. Dengan perkataan lain, penggusuran dengan memberikan ganti-rugi memang sangat diperlukan, namun harus diikuti dengan program-program lainnya agar konsekuensi ekonomi yang buruk dari penggusuran terutama dalam hal ekonomi dan sosial tidak dialami kembali.

### DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Chaizi Nasucha. 1994. *Politik Ekonomi Pertanahan dan Struktur Perpajakan atas Tanah*, PT Kesaint Benec Indah Corp., Jakarta.
- Dasgupta, A. 1990. *Elements of Microeconomic Theory*, Dunmoore Press, Ltd., New Zealand.
- Dixon, J.A., R.A. Carpenter, L.A. Fallon, P.B. Sherman dan S. Manopimoke. 1988. *Economic Analysis of Housing Development Projects in Developing Countries*, Earthscan Publication Limited, London.
- Kompas*, 10, 12 dan 13 September 1996.
- Mangahas, M. 1992. Subjective Economic Methods in Evaluating Impacts of Development Projects, Dalam K.J. Arrow (ED), *Contemporary Economics*, Mc.Graw Hill Publication.

- McMillen, D.P. dan J.F. McDonald. 1991. "Urban Land Value Functions with Endogenous Zoning", *Journal of Urban Economics*, vol. 29, no. 1, January, 14-27.
- World Bank. 1989. *Indonesia Forest, Land and Water: Issues in Sustainable Development*, Report No. 7822-IND.
- World Bank. 1996. World Development Report, Washington DC.
- Zarida, (Penyunting). 1995. *Perubahan Pemanfaatan Lahan di Wilayah Jabotabek: Studi Kasus Mengenai Kondisi Sosial-Ekonomi Masyarakat yang mengalami Penggusuran*, Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Perubahan Pemanfaatan Lahan di Gerbangkertosusila: Identifikasi mengenai kebijakan tata ruang, Profil Perekonomian dan Lahan Pertanian*, Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan-LIPI.

# Perkembangan Teknologi Dunia dan Persoalan yang Dihadapi Indonesia\*

*Agung Eko Hertanto*

## Pengantar

**S**EJAK berakhirnya perang dingin antara blok Soviet dan blok Barat; kurang lebih tahun 1985, dapat diamati beberapa fenomena penting di dunia bisnis dan Iptek (Ilmu Pengetahuan dan Teknologi). Berakhirnya perseteruan blok Soviet-blok Barat telah menggeser prioritas bisnis dan membuka lahan pemasaran yang baru. Pada waktu perang dingin banyak perusahaan yang mendapat dukungan dan pesanan dari pemerintah anggota masing-masing blok demi kepentingan militer. Tidak demikian halnya pada era paska perang dingin. Pemotongan anggaran angkatan bersenjata dan penelitian pertahanan memaksa industri untuk melakukan penyesuaian pola bisnis dan corak penelitiannya. Jaminan pasar dari pemerintah tidak begitu saja dapat dinikmati, meskipun demikian peluang baru timbul. Peluang tersebut ialah kemungkinan memasuki pasar di kawasan bekas seteru. Misalnya, tidak terbayangkan McDonald dan Coca-Cola sebagai lambang

kapitalisme modern membuka *franchise* di Rusia pada era perang dingin, tidak mungkin perusahaan komputer dan telekomunikasi blok Barat menjual produknya ke blok Soviet karena alasan sekuriti. Begitu pula kerja sama Iptek antara kedua blok sulit dilakukan karena alasan serupa. Ringkasnya, perang dingin yang bernuansa perseteruan telah direduksi menjadi perang ekonomi global antarunit perusahaan. Untuk menciptakan pasar bebas tersebut kompetisi yang sehat harus dijaga. Hal ini dilakukan dengan menciptakan lembaga, asosiasi dan persetujuan seperti WTO, NAFTA, APEC, MEE, dan sebagainya.

Hal lain yang menarik dikaji ialah kemajuan teknologi, terutama di bidang komputer, telekomunikasi, material, biologi dan kedokteran. Pada pertengahan dekade 80-an kapasitas komputer masih sangat minimal. Misalnya, komputer personal hanya memiliki prosesor Intel 80286 dengan kapasitas *hard-disk* 50 Mbyte dan 1 Mbyte RAM. Pada tahun 1997 dapat ditemukan komputer personal dengan prosesor Intel Pentium Pro 200 MHz, kapasitas *hard-disk* 3.2 GByte (3200 Mbyte) dan kapasitas memori 64 MByte.

\* Seminar yang diberikan di Lembaga Administrasi Negara tanggal 4 April 1997.

Komputer personal tahun 1997 mempunyai kapasitas 250-500 kali kapasitas komputer personal sepuluh tahun yang lalu, bahkan kapasitas tersebut ekuivalen dengan kapasitas komputer *mainframe* pada pertengahan 80-an.<sup>1</sup> Komputer personal yang dijual di pasar *retail* tahun 1997 dapat dipergunakan untuk pemrosesan transaksi bisnis dan dalam batas tertentu untuk kepentingan militer. Begitu pula menjamurnya alat komunikasi seperti mesin faksimil, *wireless telephone*, optika serat, internet dan sebagainya, merupakan fenomena pertengahan dekade 90-an. Kegunaannya untuk kepentingan militer tidak akan memungkinkan penjualan alat serupa itu ke negara blok Timur, kalau perang dingin belum usai. Ilmu kedokteran juga berkembang sangat pesat, seperti rekayasa genetika, kloning dan sebagainya.

Jika kedua fenomena di atas berkembang dan hidup dalam dunia terpisah, dampak terhadap kehidupan sehari-hari akan sangat minimal. Justru yang terjadi adalah sebaliknya, kemajuan teknologi terjalin erat dengan pertumbuhan bisnis. Akibatnya mempunyai dampak kultural luar biasa, karena teknologi diciptakan dan dioperasikan dalam konteks budaya pembuat inovasi, sedangkan bisnis hanya bisa berkembang bila mengadaptasi kondisi lokal. Pemakaian teknologi mutakhir dalam perusahaan multinasional atau perusahaan lokal sering menimbulkan perbenturan nilai. Contoh yang jelas ialah teknologi fotokopi yang berkembang di Barat. Melihat potensinya yang luar biasa, negara-negara blok Barat memperjelas per-

undangan hak cipta intelektual. Bahkan blok Timur juga melihat potensi tersebut, sehingga pada zaman perang dingin pemilikan mesin fotokopi di Soviet diawasi dengan ketat untuk alasan sekuriti. Di negara konsumen lainnya potensi masalah proteksi hak cipta lambat diantisipasi, dan negara tersebut sering mendapat kritik tentang implementasi hak cipta intelektual. Hal yang serupa terjadi untuk komputer personal, baik dari segi piranti keras maupun piranti lunak. Fenomena paling akhir ialah pemakaian Internet untuk *information retrieval*. Akses buku ke perpustakaan di Amerika Serikat (pencipta dan pengembang Internet) masih terbatas pada daftar catalog atau abstrak artikel. Akses isi buku (kecuali publikasi yang dibiasai publik) masih terbentur segi *legal* (hukum), meskipun teknologi penyimpanan (*storage*) dan pengambilan (*retrieval*) data telah berkembang.

Melihat kemajuan teknologi dan peranannya dalam dunia bisnis, banyak hal perlu dipelajari. Pertanyaan yang sering diajukan ialah ke mana pertumbuhan teknologi dan apakah hal itu dapat diantisipasi sebelumnya. Karena pertumbuhan teknologi dan penelitian di bidang *sains* dan *engineering* tidak dapat dipisahkan, pertanyaan selanjutnya ialah apakah Indonesia siap bersaing di bidang Iptek. Inheren dalam pertanyaan tersebut adalah konsep kandungan lokal harus direvisi kembali. Pertanyaan yang tidak kalah pentingnya ialah kendala apa yang dihadapi Indonesia, sebagai negara berkembang, dan langkah apa yang dapat dilakukan untuk mengurangi kesenjangan teknologi.

Kendala yang dihadapi dalam setiap penulisan tentang teknologi ialah keterbatasan informasi, luasnya bidang yang harus

<sup>1</sup> Perkembangan komputer personal dapat diikuti pada setiap edisi majalah *PC Magazine*, *PC Computing*, *Windows*, *Byte* dan *Computers in Physics*. Jurnal yang terakhir bersifat lebih spesifik dan *advanced*, sedangkan *Byte* lebih bersifat *visionary*.

dipelajari, dan batasan yang tidak jelas. Batas sains dan teknologi selalu bergerak dan seringkali tidak dapat diakses. Dengan menyadari kendala tersebut, uraian berikut bersifat deskriptif dan tidak akan menggunakan model matematik atau kuantitatif.

## Perkembangan Teknologi

Pentingnya teknologi untuk pembangunan ekonomi dapat lebih ditekankan lagi dengan menyimak persiapan yang dilakukan Jepang dan Amerika Serikat untuk menghadapi pasar global. Dalam suatu pertemuan *American Physical Society* (Masyarakat Fisika Amerika) wakil dari departemen perdagangan Amerika Serikat mengakui peranan penting teknologi bagi pertumbuhan ekonomi.<sup>2</sup> Estimasi yang diberikan bahwa separuh dari pertumbuhan ekonomi di negara industri maju selama 50 tahun belakangan ini berasal dari kemajuan teknologi. Pentingnya sains juga ditekankan, karena sains adalah bagian integral dari riset Iptek dan sebagai motor utama kemajuan teknologi. Oleh karena itu, riset sains harus dimiliki setiap negara untuk menjamin pertumbuhan jangka panjang. Ajakan untuk memperlakukan teknologi secara lebih hati-hati, karena sifatnya lebih dekat ke pasar, dilemparkan kepada forum ilmiah. Ajakan serupa juga pernah dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya, tetapi ditolak oleh kelompok industri dan bisnis karena ajakan tersebut ber-

bau kebijakan industri. Sikap masyarakat Amerika Serikat, yang sangat individualis dan cenderung menolak campur tangan birokrasi, tercermin pada sikap kelompok industri dan bisnis yang menganggap kebijakan industri adalah salah satu bentuk campur tangan birokrasi yang tidak perlu. Kebijakan industri untuk masyarakat majemuk seperti Amerika Serikat dikhawatirkan akan menampilkan favoritisme. Tanpa kebijakan industri, mekanisme pasar dipandang sudah mampu memberikan koreksi ketidaksempurnaan pasar. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa peranan pemerintah tetap ada dalam industri yang sensitif (misalnya proyek Sematech, Internet, Liquid Crystal Display (LCD), dan sebagainya).

Kalau Amerika Serikat cenderung mengandalkan kekuatan *entrepreneurship* untuk mendukung riset terapan, sebaliknya Jepang mengantisipasi persaingan teknologi di pasar global dengan campur tangan pemerintah seperti yang dituangkan dalam undang-undang Iptek yang disahkan Diet pada bulan November 1995.<sup>3</sup> Maksud undang-undang tersebut ialah menciptakan Jepang sebagai negara yang berbasis pada kreativitas di bidang sains dan teknologi. Untuk melaksanakan hal tersebut perlu diciptakan kemampuan seimbang dalam riset dan pengembangan di berbagai bidang, mengembangkan riset dasar dan terapan secara harmonis, menjamin kerja sama yang organik antara institusi riset nasional, universitas, dan sektor swasta, dan mengembangkan ilmu pengetahuan alam dan humanitas secara seimbang. Maksud perundangan ini jelas bersifat kebijakan industri.

<sup>2</sup>Makalah yang dibawa oleh Mary Lowe Good, *Under Secretary for Technology in the US Department of Commerce*, pada pertemuan tahunan *The American Physical Society* (Masyarakat Fisika Amerika) di Saint Louis, Missouri, 19 Maret 1996. Baca juga tulisan tersebut pada *Physics Today*, vol. 49, no. 8, August 1996.

<sup>3</sup>Lihat laporan di *Science & Technology in Japan*, vol. 15, no. 58, 1996.

Jika dua negara yang paling maju saja berbenah diri untuk menyongsong persaingan teknologi di pasar bebas, tentu negara-negara industri maju dan sedang berkembang lainnya pun tidak diragukan melakukan persiapan serupa. Persoalannya ialah mengetahui riset Iptek yang sedang marak dilakukan di laboratorium dunia. Berikut ini adalah cuplikan sebagian riset tersebut yang potensi aplikasinya dapat ditemukan dalam waktu 20 tahun mendatang.<sup>4</sup>

Beberapa jenis penyakit yang bisa diberantas dengan vaksinasi, menunjukkan gejala imun terhadap vaksin lama. Sebagai contoh varian penyakit tuberculosis. Riset penting di bidang biologi dan kedokteran meliputi penemuan jenis vaksin baru untuk mengatasi jenis penyakit kebal vaksin ini. Riset penting lainnya ialah untuk pengobatan kanker dan HIV/AIDS. Teknik manipulasi level seluler menjadi tulang punggung untuk riset tersebut. Penggunaan obat-obatan alternatif (*herb/jamu*) mendorong perguruan tinggi untuk berpaling ke sumber alamiah. Usaha untuk mendokumentasi varian tanaman hutan tropis dan potensi pemakaiannya sebagai obat dilakukan oleh perusahaan farmasi maupun oleh institusi pemerintah di negara maju. Riset di bidang syaraf (*neuroscience*) dan otak giat dilakukan untuk mengetahui bagaimana peranan dan cara kerja otak dan sistem syaraf manusia. Dari semua bagian tubuh manusia hidup, hanya otaklah yang tidak dapat dipelajari kalau tidak dalam bentuk utuh. Pemetaan aktivitas otak pada masa pertum-

buhan dilakukan untuk mempelajari fisiologi manusia pada masa pertumbuhan, kaitannya dengan pertumbuhan psikologis dan kecerdasan manusia. Misalnya, salah satu hasil riset menunjukkan pentingnya seni musik untuk menunjang pertumbuhan kemampuan matematik seseorang. Begitu pula ditunjukkan saat rawan anak dalam berprosesnya kemampuan bahasa, dan saat rawan pertumbuhan emosional anak muda. Dibuktikan pula bahwa bukan hanya genetika yang menentukan faktor kecerdasan seseorang, melainkan faktor lingkungan juga sangat berpengaruh. Riset untuk membuat jaringan buatan (*artificial tissue*) dan organ buatan dimaksudkan untuk mengganti bagian tubuh yang tidak berfungsi. Misalnya, menumbuhkan kulit alami dalam laboratorium untuk mengganti bagian kulit korban bakar, membuat organ telinga alami, kelep jantung alami, jaringan dada alami, hati alami dalam laboratorium untuk mengganti bagian badan bersangkutan yang rusak. Riset besar di bidang biologi dan kedokteran adalah *Human Genom Project* untuk memetakan faktor turunan (genetik) manusia yang terdapat pada 23 pasang *chromosome*. Dengan mengetahui peranan gen diharapkan suatu ketika manusia dapat mengobati penyakit turunan. Pengetahuan yang sama dapat mendukung pencangkokan *transgenic*, misalnya untuk menghasilkan protein manusia tertentu pada hewan. Protein tersebut diharapkan akan berguna bagi orang yang tidak dapat memproduksinya karena *genetic defect* (cacat genetik).

Contoh riset di bidang fisika, misalnya riset kosmologi. Riset tersebut diharapkan mampu menjawab pertanyaan tentang bentuk masa, umur, dan nasib jagad raya. Para peneliti fisika dan kosmologi ingin men-

<sup>4</sup>Tidak semua riset Iptek diarahkan untuk menghasilkan produk komersial, tetapi riset sains yang bersifat *innocent* kadang menghasilkan produk komersial, misalnya transistor. Cuplikan riset sains juga dapat dibaca pada *Newsweek*, January 27, 1997.

dapatkan informasi tentang nasib alam semesta ini; apakah suatu saat jagad raya akan berkontraksi dan luluh menjadi bola api atau berakhir mengembang secara abadi dengan temperatur turun menuju titik -273,16 Celsius. Riset di fisika partikel mencoba mencari satu jenis partikel (*Higgs boson*) untuk menguji teori tentang terbentuknya masa partikel. Dengan melakukan riset ini berarti peneliti fisika juga mempelajari kondisi alam semesta saat tercipta lewat *Big Bang*, karena partikel *boson Higgs* hanya dapat diciptakan pada temperatur (energi) yang sangat tinggi yang menyerupai kondisi awal alam semesta. Eksperimen tersebut berarti melakukan rekayasa pengulangan penciptaan suasana awal alam semesta dalam skala laboratorium. Riset gravitasi dilakukan untuk menguji teori medan gravitasi Einstein; apakah pengaruh suatu perubahan berskala galaksi (ledakan bintang misalnya) dapat menimbulkan gelombang gravitasi. Di bidang biokimia, para ilmuwan juga belajar menciptakan molekul yang bisa *self-assemble* dan *self-replicate* seperti halnya benda hidup. Meskipun riset fisika di atas kelihatan sangat spektakuler dan tidak komersial, hasil sampingan yang diperoleh dapat diterapkan di bidang lain, dan bahkan hasil sampingan tersebut dapat bersifat komersial. Misalnya riset kosmologi akan menghasilkan lensa canggih yang dapat digunakan untuk kepentingan intelijen militer. Riset serupa juga memberikan kemampuan pemrosesan data canggih, pengetahuan optoelektronika, dan kemampuan teknologi produksi maju (*advanced production technology*).

Di bidang pangan, riset juga mulai dilakukan dengan rekayasa genetika untuk menemukan varian unggul yang tahan penyakit dan tahan kondisi alam yang berat. Ha-

sil yang pernah diperoleh misalnya, tomat yang bisa tumbuh di daerah dingin. Hasil lain misalnya rekayasa genetika untuk memperoleh sapi unggul. Riset di bidang pangan sangat penting karena 25 tahun mendatang penduduk dunia akan berjumlah 7,7 milyar (sekarang 5,7 milyar), sementara itu luas lahan pertanian menurun. Riset mengeksploitasi laut untuk digunakan sebagai lahan pertanian akan dilakukan. Riset-riset di bidang lain misalnya riset materi canggih, entah itu terbuat dari karbon, silikon maupun metal untuk menemukan senyawa yang tahan panas, tahan aus, ringan, atau penghantar listrik yang baik. Riset material yang lebih terapan mempelajari sifat magnetis bahan yang dapat dikembangkan untuk penyimpanan data. Salah satu hasil dari riset material ini ialah material pelapis pesawat terbang antiradar (*stealth airplane*) yang pernah digunakan dalam Perang Teluk pada tahun 1991. Di bidang elektronika, riset dilakukan untuk memperoleh produk yang lebih canggih, seperti HDTV (*High Definition TeleVision*). HDTV adalah pesawat TV digital yang bisa diprogram dan dimanipulasi oleh pemirsa, mempunyai resolusi tinggi, dan ringan karena terbuat dari kristal cair (*liquid crystal*). Mungkin tidak lama lagi akan ditemukan TV besar yang bisa digantung di dinding karena ringan dan bentuknya yang tipis. Riset elektronika yang berhubungan dengan komputer dan ilmu material ialah riset bahan untuk menyimpan data. Diharapkan penyimpanan data dengan struktur tiga dimensi (saat ini penyimpanan data dengan bahan magnetis masih dilakukan dengan memanipulasi sifat magnetis permukaan material) dapat dilakukan, sehingga *hard-disk* berkapasitas triliun byte dapat diwujudkan. Riset microchip diharapkan menghasilkan *integrated-circuit* sub-

micron atau sampai level nanometer kalau masih memungkinkan. Riset di bidang elektronika juga mempunyai dampak pada bidang kedokteran untuk menciptakan alat diagnose yang lebih canggih seperti mini *magnetic-resonance imaging*. Untuk bidang robot, para peneliti juga berusaha membuat robot cerdas yang dapat mengenal grafik secara natural, dan membedakan bentuk satu dengan yang lain. Di samping untuk industri (alat las, alat pembersih reaktor, dan sebagainya) robot cerdas tersebut akan dapat dipakai di bidang militer. Riset mikro-robot bertujuan menciptakan robot-robot kecil yang membantu dokter dalam menjalankan operasi. Robot tersebut dapat dimasukkan ke dalam tubuh manusia, misalnya saluran pembuluh darah, dan melakukan operasi di bagian tubuh tersebut.

Riset yang dampaknya akan mengubah wajah kultur setiap bangsa ialah riset di bidang telekomunikasi. Diharapkan tidak lama lagi jaringan Internet dapat melakukan transfer data dalam jumlah ratusan megabyte. Dengan kapasitas sebesar ini interaksi audiovisual akan kelihatan natural. Dunia *entertainment* maupun ilmu pengetahuan akan menikmati hasilnya. Misalnya, akses perpustakaan antarbangsa, operasi di suatu rumah sakit yang dijalankan oleh dokter ahli yang tinggal di tempat lain atau bahkan di negara lain, observasi peristiwa kimia atau fisika secara rinci dan *online*. Riset penting lain ialah riset di bidang komputasi. Pemerintah Amerika Serikat misalnya memberi *grant* kepada Intel untuk membuat superkomputer yang mempunyai kapasitas hitung 1 TFLOP (*Tera Floating Point Operations*).<sup>5</sup> 1 TFLOP ialah kemam-

puan menghitung bilangan riil (lebih kompleks daripada bilangan bulat) sebanyak 1000 miliar per detik. Dalam waktu satu atau dua tahun proyek tersebut akan dapat diselesaikan mengingat kemajuan teknologi komputasi. Usaha memperbesar kapasitas komputasi tetap akan dilakukan, mungkin kapasitas 1000 TFLOP atau lebih dari itu akan dapat diwujudkan dalam millenium mendatang. Superkomputer jenis ini akan digunakan untuk melakukan simulasi persenjataan (detonasi bom nuklir), untuk merancang dan menguji pesawat terbang dan alat transpor lain, untuk meramal cuaca, dan untuk mendukung keperluan riset di bidang kimia dan fisika. Sejalan dengan kecepatan microchip superkomputer, piranti lunak harus dikembangkan karena efisiensi superkomputer akan sangat bergantung pada sistem operasi dan piranti lunak visualisasi dan kompilasi, apalagi untuk superkomputer dengan arsitektur paralel.<sup>6</sup> Begitu pula riset piranti keras dan lunak untuk komputer jenis *workstation* dan personal diharapkan akan menghasilkan komputer yang mempunyai kapasitas operasi yang lebih tinggi, lebih kecil dan ringan, lebih mudah dipakai, dan lebih luwes untuk *networking* dan untuk akses ke Internet.

Di atas telah diberikan contoh riset yang sedang dilakukan dalam laboratorium di negara maju. Contoh-contoh tersebut masih bagian kecil dari aneka ragam riset yang dilakukan di bidang Iptek, tetapi jenis riset tersebut termasuk riset yang berdampak besar pada millenium yang akan datang. Riset, seperti halnya setiap usaha bis-

<sup>5</sup>Lihat *Byte*, vol. 21, no. 1, 1996.

<sup>6</sup>Superkomputer secara umum dapat dibagi dua: memakai satu mikroprosesor dan memakai banyak mikroprosesor. Yang terakhir dipakai pada komputer dengan arsitektur paralel.

nis, mempunyai resiko kegagalan yang besar. Hanya sebagian kecil riset menghasilkan nilai komersial luar biasa. Resiko tersebut sering menjadi penghambat utama negara berkembang untuk melakukan riset Iptek. Hanya dengan melakukan pilihan jenis riset yang tepat, membangun sumber daya manusia dan infrastruktur penelitian resiko tersebut dapat diperkecil.

## Atmosfir Penelitian di Indonesia

Persaingan di pasar bebas menuntut suatu kawasan, negara atau perusahaan mempunyai daya saing. Beberapa metoda diciptakan untuk mengukur daya saing internasional. Kemampuan bersaing tersebut tidak dapat diukur dari tingkat GNP atau GDP, karena suatu negara dengan penghasilan yang tinggi belum tentu mempunyai daya kompetisi yang tinggi di pasar global. Negara yang termasuk dalam kategori ini biasanya negara penghasil komoditi dari sumber alam, dan komoditi tersebut dik ekspor dalam bentuk belum diolah dan mempunyai *demand* yang tinggi di pasar global. Begitu pula tingginya daya saing suatu negara tidak dapat diukur dari surplus perdagangannya, contohnya ialah Amerika Serikat yang mengalami defisit perdagangan setiap tahun dan tetap dianggap mempunyai daya saing tinggi. Beberapa ukuran dicoba untuk menentukan daya saing internasional. Salah satu di antaranya dengan mengukur daya saing produk, daya saing perusahaan, daya saing industri, dan daya saing negara.<sup>7</sup> Kriteria yang diajukan meng-

asumsikan bahwa suatu produk yang mempunyai daya saing tinggi menunjukkan perusahaan penghasil produk tersebut mempunyai daya saing tinggi. Begitu pula perusahaan yang mempunyai daya saing tinggi berarti industri yang mewakili produk tersebut juga mempunyai daya saing tinggi. Dengan demikian negara tersebut secara internasional mempunyai daya saing tinggi. Secara ringkas dapat dikatakan, bahwa daya saing suatu negara adalah fungsi dari kemampuan bersaing produk-produknya, atau produk suatu negara akan mempunyai daya saing tinggi bila perusahaan, industri dan negara tersebut berdaya saing tinggi.

Kriteria tersebut meskipun bisa dipakai sebagai pedoman awal mengundang beberapa kritik. Pertama ialah suatu perusahaan mempunyai daya saing tinggi tidak dapat di terjemahkan bahwa industri produk tersebut mempunyai daya saing tinggi, karena substitusi material akan membuat perusahaan tersebut rentan. Contoh, Indonesia penghasil rotan terbesar di dunia dan memiliki industri kerajinan rotan. Kalau tolok ukur mempunyai daya saing tinggi adalah *market share*, dengan demikian Indonesia mempunyai daya saing internasional di bidang industri kerajinan, bahkan memiliki kapasitas untuk mendikte harga pasar. Tingginya harga rotan memaksa konsumen dunia membeli produk kerajinan dari *willow*, dan substitusi bahan ini pernah membuat industri kerajinan rotan di Indonesia menghadapi kesulitan. Begitu pula translasi bahwa suatu industri mempunyai daya saing tidak berarti negara tersebut kompetitif secara internasional, apalagi bila faktor waktu dimasukkan sebagai salah satu parameter.

Kesulitan kedua dari kriteria daya saing tersebut ialah cara mengukur daya saing.

<sup>7</sup>Seminar oleh Prof. Dong-Sung Cho dengan judul *Determinants of International Competitiveness: How Can a Developing Country Transform Itself to an Advanced Economy?*, CSIS, tanggal 6 Maret 1997, Jakarta.

Salah satu cara mengukur yang paling mudah dengan melihat pangsa pasar, tetapi seperti ditunjukkan dalam kasus di atas pendekatan ini rentan terhadap substitusi material. Kesulitan ketiga ialah mengartikan daya saing nasional sebagai fungsi daya saing perusahaan. Perusahaan yang mempunyai daya saing kuat pada umumnya perusahaan besar dan bersifat multinasional bukan hanya perusahaan transnasional. Untuk perusahaan multinasional, riset, disain, pembuatan komponen, produksi, dan pemasaran untuk barang yang sama dapat dilakukan di beberapa negara. Kriteria kandungan lokal dan pemilikan usaha harus ditinjau kembali. Sebagai contoh perusahaan komputer Hewlett-Packard, secara hukum didaftarkan sebagai perusahaan dari Amerika Serikat, tetapi produksi printer dan komponen-komponennya dilakukan di beberapa negara, riset juga dilakukan di beberapa negara, begitu pula pengaturan anggaran untuk riset sering ditentukan oleh laboratorium setempat meskipun pada akhirnya harus mendapat persetujuan oleh kantor pusat. Hewlett Packard secara legal dapat didefinisikan sebagai perusahaan dari Amerika Serikat, tetapi yang mendapat keuntungan ialah semua negara yang terlibat dalam proses produksi dan pemasaran. Bukan Amerika Serikat saja yang disebut kompetitif, negara tempat Hewlett-Packard berproduksi juga dapat dikatakan kompetitif. Yang jelas Hewlett-Packardlah yang memperoleh sebutan perusahaan yang kompetitif.

Dari bahasan di atas daya saing, terutama untuk suatu negara, sangat sukar diukur. GNP/GDP yang tinggi, fasilitas dan hasil riset (paten dan hak cipta), kemampuan sumber daya manusia, kemampuan mempertahankan level aktivitas riset-disain-produk-

si, pangsa pasar industri dominan sangat menentukan daya saing suatu negara. Untuk mengukur sifat kompetitif suatu negara, industri, atau perusahaan masih harus dibuat kriteria yang lebih jelas.

### *Kendala Untuk Indonesia*

Indonesia sebagai anggota ASEAN, APEC, dan WTO sedang mempersiapkan diri untuk masuk pasar bebas. Telah disebutkan di muka bahwa daya saing merupakan fungsi dari sumber daya manusia dan teknologi yang dikembangkan di dalam negeri. Riset unggulan teknologi diperlukan untuk menghasilkan produk komersial, dan riset sains diperlukan untuk mempertahankan momentum kelanjutan riset teknologi. Data tentang mutu sumber daya manusia (SDM) dan hasil riset sangat diperlukan.

Menurut studi UNDP (*United Nation Development Program*) indeks kualitas SDM Indonesia menduduki urutan nomor 102 dari 172 negara di dunia.<sup>8</sup> Meskipun kriteria urutan tersebut tidak jelas, cerminan mutu SDM Indonesia di bidang penelitian dapat dilihat dari Tabel 1 berikut. Dalam tabel tersebut kelihatan bahwa jumlah peneliti dari keempat negara ASEAN, di luar Singapura, kurang dari 0,1 persen dari jumlah tenaga kerja total.<sup>9</sup> Untuk Korea Selatan

<sup>8</sup> Kutipan pernyataan DR. Payaman J. Simanjuntak, *Merdeka*, 2 April, 1977.

<sup>9</sup> Angka tersebut diperoleh dengan membagi kolom ketiga oleh kolom kedua. Meskipun data kedua kolom tersebut diambil dari tahun yang berbeda, selisih yang akan diperoleh akan sangat kecil jika data tersebut diambil dari tahun yang sama, kecuali untuk Malaysia. Hal ini disebabkan waktu untuk menghasilkan ilmuwan dan insinyur cukup lama, pertumbuhan jumlah ilmuwan dan insinyur yang mau be-

Tabel 1

JUMLAH PENELITI DAN PATEN BEBERAPA NEGARA KAWASAN PASIFIK<sup>a</sup>

Negara	Total Tenaga Kerja dalam Ribuan (1994)	Jumlah Ilmuwan dan Insinyur yang Bekerja di R&D	Jumlah Paten yang Diberikan ke Investor Asing dan Domestik
Indonesia <sup>b</sup>	82.038	66.568 (1994)	Tidak Tersedia
Malaysia <sup>b</sup>	7.800	5.537 (1988)	2.534 (1992)
Filipina <sup>c</sup>	41.453	5.344 (1990)	1.449 (1991)
Muangthai <sup>b</sup>	34.879	9.752 (1991)	463 (1993)
Singapura	1.693	9.752 (1993)	52 (1993)
Korea Selatan	20.326	90.328 (1993)	11.683 (1994)
Jepang <sup>c</sup>	66.150	753.870 (1994)	141.800 (1993)
Amerika Serikat <sup>b,c</sup>	129.525	949.200 (1993)	98.343 (1993)

<sup>a</sup>Diambil dari APEC/PECC - Pacific Science and Technology Profile, Fourth Issue, 1995.<sup>b</sup>Data jumlah insinyur dan ilmuwan diambil dari United Nations Statistical Yearbook, New York, 1995.<sup>c</sup>Data jumlah tenaga kerja untuk tahun 1993.

Tabel 2

PENGELUARAN PENELITIAN PER TAHUN BEBERAPA NEGARA KAWASAN PASIFIK<sup>a</sup>

Negara	Pengeluaran Kotor R&D (juta mata uang lokal)	Total Pengeluaran Riset Dasar (unit juta mata uang setempat)	Rasio Pengeluaran R&D Terhadap GDP (dalam persen)	Estimasi Pengeluaran R&D per Peneliti <sup>b</sup>	
				(ribuan mata uang lokal)	(ribuan US dollar)
Indonesia	871.230 (1994)	49.900 (1994)	0,26 (1994)	13.100,8	6,00
Malaysia	551 (1992)	66 (1992)	0,37 (1992)	99,5	38,12
Filipina	2.941 (1992)	714 (1992)	0,21 (1992)	550,3	21,57
Muangthai	3.928 (1991)	753 (1991)	Tidak tersedia	402,8	15,78
Singapura	998 (1993)	160 (1993)	1,12 (1994)	102,6	63,85
Korea Selatan	6.152.983 (1993)	809.335 (1993)	2,33 (1993)	68.118,2	84,86
Jepang	13.709.100 (1993)	1.774.600 (1993)	2,92 (1993)	18.185,0	163,53
Amerika Serikat	169.515 (1993)	24.843 (1992)	2,67 (1993)	178,6	178,59

<sup>a</sup>Diambil dari APEC/PECC - Pacific Science and Technology Profile, Fourth Issue, 1995.<sup>b</sup>Estimasi dilakukan dengan memakai jumlah peneliti pada Tabel 1. Meskipun dipakai tahun berbeda, estimasi tersebut tidak akan menyimpang jauh, karena asumsi pertumbuhan jumlah peneliti relatif sangat pelan dalam selang waktu kurang dari tiga tahun. Penafsiran harus hati-hati untuk Malaysia.

dan Singapura masing-masing adalah 0,44 persen dan 0,57 persen, untuk Amerika Serikat dan Jepang masing-masing 0,7 persen dan 1,14 persen. Juga dari tabel tersebut tidak dapat diperoleh korelasi positif dengan jumlah paten yang dihasilkan. Untuk menengarkan jumlah paten diperlukan data jumlah ilmuwan & insinyur dan anggaran riset untuk waktu beberapa tahun (paling sedikit lima tahun). Sementara itu data temporal tersebut sangat sulit didapatkan kecuali untuk Amerika Serikat, Jepang, dan Korea Selatan. Kesulitan lain ialah menentukan jumlah anggaran yang dipergunakan untuk riset *non-defense*. Data anggaran riset yang disajikan dengan data jumlah paten pada tahun yang sama tidak relevan, karena paten adalah hasil penelitian dari tahun-tahun sebelumnya. Seperti tampak dalam Tabel 2, membandingkan anggaran penelitian antarnegara harus hati-hati, karena data tahun yang sama sulit diperoleh dan masih tergantung pada faktor konversi mata uang. Akurasi data, terutama untuk negara berkembang, masih rendah. Dan yang lebih penting lagi ialah anggaran riset tidak menjamin efektivitas penelitian, apalagi kalau anggaran tersebut terdistribusi pada banyak lembaga. Anggaran juga tidak menggambarkan pembagian menurut sektor kegiatan penelitian, misalnya *defense*, *non-defense* nonkomersial dan komersial.

Khususnya untuk Indonesia, masalah yang dihadapi sangat kompleks. Keterbatasan dana menjadi kendala utama. Meskipun anggaran riset Indonesia relatif kecil terhadap GDP, untuk tahun 1990 dan 1994 adalah

---

kerja di R&D relatif cukup kecil, dan selisih waktu untuk data dari kedua kolom kurang dari tiga tahun (kecuali Malaysia dan Filipina).

0,12 persen dan 0,26 persen, tetapi harga peralatan laboratorium dan material untuk riset tidak fleksibel terhadap paritas daya beli. Di samping itu anggaran riset tidak semuanya dipakai untuk penelitian, termasuk di dalamnya adalah anggaran pelatihan. Begitu pula anggaran penelitian masih dibagi-bagi untuk ilmu sosial, humanitas dan *defense*, sehingga jumlah dana yang dipakai untuk penelitian Iptek relatif sangat kecil. Meskipun di Indonesia terdapat banyak lembaga penelitian pemerintah (tiga yang utama adalah BPPT, PUSPIPTEK dan LIPI) penggunaan anggaran penelitian sulit dinilai (oleh pihak netral) karena belum adanya transparansi pada lembaga-lembaga tersebut, sehingga efisiensi penggunaan dana masih dipertanyakan. Kesulitan lain ialah keengganan pihak swasta untuk turut serta memikul biaya riset, meskipun riset akan dilakukan di perusahaan yang bersangkutan dan akan menguntungkan perusahaan tersebut bila penelitian membawa hasil. Pandangan bahwa penelitian itu mahal dan penuh resiko, serta corak aktivitas perusahaan yang bersifat perdagangan dan keagenan menjadi kendala untuk mengajak partisipasi aktif dari swasta menyandang dana penelitian.

Pelaksana utama riset adalah perguruan tinggi dan lembaga penelitian pemerintah. Riset yang dijalankan pada umumnya berbentuk proyek atau riset pesanan sehingga sulit dinilai oleh mitra-bestari (*peers*) dan tidak dapat diakses oleh swasta. Tidak terdapat *linkage* antara riset oleh lembaga pemerintah dan perguruan tinggi dengan desain produk pihak swasta. Begitu pula tidak terdapat *linkage* antara desain produk dengan permintaan pasar. Dengan perkataan lain industri *manufacturing* di Indonesia se-

bagian besar masih bersifat Original Equipment Manufacturing (OEM), sehingga tidak perlu melakukan pemasaran global dan desain produk sendiri.

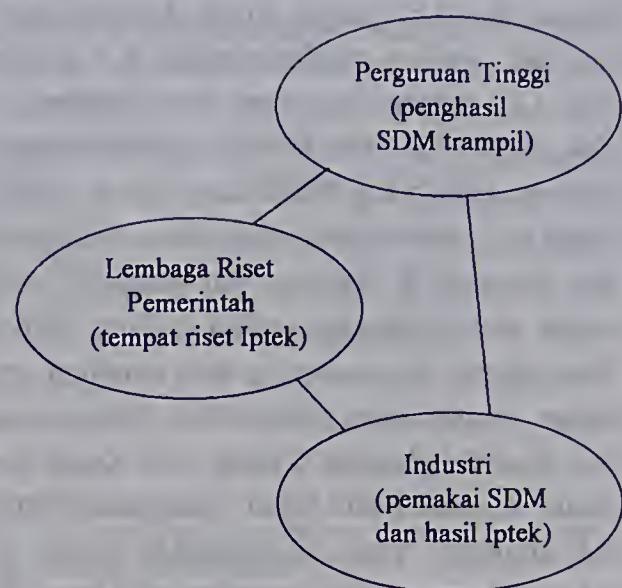
Membaca jumlah ilmuwan dan insinyur yang bekerja di bidang penelitian (R&D) harus dilakukan dengan kritis. Jumlah yang besar tidak berarti produktivitas tinggi, karena tidak semua melakukan penelitian dan banyak yang melakukan tugas *management*. Di samping itu kualitas sumber daya manusia yang terlibat langsung dalam penelitian seringkali masih perlu ditingkatkan. Di dalam Iptek, kuantitas peneliti tidak merupakanjaminan penelitian dapat berlangsung secara efektif. Konsentrasi, bukan distribusi, peneliti lebih berperanan untuk menjalankan riset secara efektif. Terdapat ambang kritis untuk menjalankan riset yang efektif.

Kesulitan lain yang dihadapi Indonesia ialah sarana penelitian yang tidak memadai. Mulai dari sarana informasi, fasilitas laboratorium, koordinasi dan kerja sama antara lembaga riset, sampai publikasi hasil penelitian masih minimal.

### *Peningkatan Kualitas Teknologi Indonesia*

Untuk meningkatkan daya saing produk Indonesia di pasar global, kualitas teknologi harus ditingkatkan dan sarana penelitian perlu diperbaiki. Melihat corak aktivitas perusahaan swasta, jalur tanpa kebijakan industri seperti yang terdapat di Amerika Serikat sulit diterapkan. Jalur campur tangan pemerintah, seperti yang dilakukan di Jepang dan Korea, mungkin lebih tepat dipakai. Hasilnya sangat bergantung pada kesungguhan pemerintah dan partisipasi swasta. Kerja sama

Figure 1



tersebut harus berasal dari Perguruan Tinggi (sumber tenaga kerja trampil), Lembaga Penelitian Pemerintah (tempat riset Iptek), dan sektor industri (pemakai SDM dan hasil riset), lihat gambar di atas.

Usaha yang paling penting untuk meningkatkan mutu produk Indonesia ialah dengan meningkatkan kualitas SDM. Pemerintah telah berusaha meningkatkan mutu SDM level menengah dengan membentuk sekolah kejuruan bekerja sama dengan pihak swasta.<sup>10</sup> Harapannya ialah usaha tersebut konsisten, tidak membebani industri swasta dengan birokrasi baru, dan tidak mempersulit pelajar baik dalam hal biaya maupun administrasi. Peningkatan kemampuan riset dapat dilaksanakan oleh Perguruan Tinggi dengan memberikan insentif yang memadai kepada staf pengajar. Proyek riset dapat dilakukan oleh tim peneliti intrauniversitas, tim peneliti antaruniversitas, maupun tim yang melibatkan peneliti dari perguruan tinggi, universitas, dan industri. Lebih baik

<sup>10</sup> *Teknologi*, vol. 21, no. 112, Januari 1997

lagi, kalau penelitian tersebut melibatkan mahasiswa. Topik riset dapat diusulkan oleh tim peneliti itu sendiri atau merupakan proyek penelitian pemerintah atau swasta. Dalam hal terakhir, pendanaan harus jelas. Pertanggungan jawab penggunaan dana penelitian dapat diperiksa oleh pihak ketiga yang netral. Mutu penelitian dapat dinilai oleh juri (untuk penelitian ilmiah) atau oleh tim yang dibentuk oleh pemerintah dan penyandang dana swasta (untuk penelitian yang bersifat proyek kerja sama dengan swasta). Untuk riset produk komersial, juri yang paling netral adalah konsumen itu sendiri.

Penelitian dan pelatihan sangat bergantung pada sumber informasi. Industri swasta juga sangat bergantung pada sarana informasi. Sarana informasi yang paling penting adalah sistem perpustakaan nasional modern. Sangat diperlukan perpustakaan modern untuk bidang Iptek, bisnis/ekonomi dan industri, baik untuk level nasional maupun level propinsi. Perpustakaan tersebut sebaiknya dilengkapi dengan fasilitas Internet dan mudah diakses oleh umum. Pemakai dari industri swasta yang terlibat dalam penelitian dan pelatihan dapat diberikan pelayanan khusus. Perpustakaan di level pusat maupun propinsi harus dijalin dalam satu jaringan elektronik untuk mempermudah tukar-menukar informasi. Pelayanan semacam ini akan memerlukan sistem telekomunikasi yang maju, sistem manajemen yang baik, dan pustakawan yang trampil.

Sarana penelitian lain ialah pembentukan laboratorium nasional yang tidak merupakan monopoli pemerintah, tetapi dapat diakses oleh pihak industri swasta dan perguruan tinggi. Laboratorium tersebut merupakan

kan ajang kerja sama peneliti dari lembaga penelitian pemerintah, perguruan tinggi, dan industri swasta. Riset sains murni dapat dikerjakan dengan memakai fasilitas laboratorium tersebut, begitu pula riset untuk menghasilkan produk komersial unggulan. Di samping laboratorium nasional, perlu pula dipikirkan pembentukan bengkel instrumentasi untuk mendukung kegiatan laboratorium tersebut. Bengkel ini sangat diperlukan untuk memelihara peralatan spesifik dan mahal, juga untuk disain instrumen. Sarana penting lainnya ialah fasilitas komputasi maju tingkat nasional. Fasilitas tersebut dapat didirikan di tiga atau empat tempat dan dihubungkan satu dengan yang lain. Pemakai fasilitas komputasi dapat berasal dari industri swasta yang sedang melakukan penelitian, peneliti dari perguruan tinggi dan dari laboratorium nasional.

Semua fasilitas tersebut tidak akan berjalan dengan baik kalau tidak terdapat kebijakan industri yang baik dan konsisten. Kebijakan tersebut tidak boleh dimonopoli oleh pemerintah saja, kerja sama dengan lembaga penelitian swasta sangat diperlukan (terutama dari industri swasta). Sifat pilihan riset harus dipikirkan dengan hati-hati dan kebijakan yang dituangkan harus dapat dipertahankan untuk kurun waktu panjang (lima-sepuluh tahun), karena riset yang mempunyai potensi komersial membutuhkan waktu yang lama. Peningkatan kerja sama dengan lembaga penelitian Iptek negara maju harus dilihat dalam kerangka kebijakan Iptek secara umum. Kerja sama hendaknya bersifat konkret dan konsisten.

Faktor lain yang harus diperhatikan ialah sistem manajemen yang profesional untuk mengkoordinasikan kerja sama antara ke-

tiga sektor kegiatan penelitian. Sampai sekarang belum terdapat informasi lengkap yang dapat diakses umum tentang kegiatan penelitian, jumlah dan pelaku penelitian. Bahkan merupakan tanda tanya apakah saling tukar informasi terjadi pada lembaga yang telah ada. Pada umumnya riset ilmiah mengasumsikan duplikasi penelitian (paling tidak dalam metodenya), terutama untuk ilmu-ilmu dasar. Pengecualian dapat diperbolehkan untuk riset komersial yang membutuhkan dana besar dan banyak tenaga.

## Penutup

Telah dibahas dalam artikel ini tentang perkembangan teknologi dunia dengan contoh-contohnya di berbagai bidang. Perkembangan teknologi sangat didukung oleh penelitian di bidang teknologi itu sendiri (untuk menghasilkan produk yang lebih maju) maupun di bidang sains (untuk menjaga momentum pertumbuhan teknologi). Teknologi juga berperanan sangat penting untuk meningkatkan daya saing perusahaan atau suatu negara, dengan demikian pengembangan teknologi mutlak diperlukan untuk pertumbuhan ekonomi. Sebagai catatan, masih di-

perlukan sistem tolok-ukur yang lebih akurat untuk mengukur daya saing suatu perusahaan atau negara.

Meskipun data sangat terbatas, peranan SDM dalam pengembangan teknologi tidak dapat diabaikan. Untuk Indonesia, kualitas SDM-nya sangat rendah. Begitu pula sarana risetnya masih belum memadai untuk mengorbitkan Indonesia ke gelanggang pasar bebas. Di sini diusulkan langkah pertama untuk memperbaiki kekurangan di bidang penelitian dan untuk meningkatkan mutu SDM. Sistem jaringan perpustakaan, laboratorium nasional, pusat komputasi maju, kerja sama penelitian dari pemerintah, perguruan tinggi, dan swasta harus diperbaiki. Sistem pendidikan kejuruan juga harus diperbaiki dan diperbanyak dengan melibatkan sektor swasta. Manajemen di sektor swasta dan terutama dari pemerintah harus lebih profesional. Mengingat peranan swasta di bidang penelitian yang minimal, kebijakan industri yang konkret, jangka panjang, dan konsisten harus diciptakan, juga untuk sistem pengawasannya. Tanpa usaha yang sungguh-sungguh, kemampuan teknologi Indonesia akan selalu menempati posisi terbelakang di arena internasional, apalagi prinsip transfer teknologi tidak terjadi secara gratis atau murah.

## Analisis Peristiwa

# Perkembangan Politik Pasca-Pemilu 1997

*Arief Priyadi*

**P**ADA tanggal 29 Mei lalu bangsa Indonesia telah melaksanakan pesta demokrasi (pemilu) yang keenam selama pemerintahan Orde Baru. Banyak pihak telah menduga bahwa Golkar tetap memenangkan pemilu secara mutlak. Sebagaimana diumumkan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) pada tanggal 23 Juni 1997, Golkar meraih kemenangan dengan tingkat perolehan suara sekitar 74,3 persen (di atas jumlah yang pernah ditargetkan yakni 70,02 persen), sedangkan pada Pemilu 1992 memperoleh 68,1 persen. Kemenangan Golkar ini telah menempatkannya sebagai *single majority* yang belum pernah terkalahkan. Sekaligus kemenangan itu menandakan menguatnya dukungan birokrasi terhadap Golkar dan juga semakin memperkuat hegemoninya dalam kehidupan politik nasional. Di samping itu dengan kemenangan Golkar tersebut cukup alasan bila para pejabat pemerintah merasa yakin atas kebenaran proses pembangunan politik yang selama ini dilakukannya.

Sementara itu nampak juga bahwa PPP memperoleh dukungan yang cukup berarti

dari masyarakat, hal ini ditandai dengan meningkatnya jumlah perolehan suara mencapai sekitar 22,6 persen di mana pada Pemilu sebelumnya hanya mencapai 17 persen. Sedangkan PDI nampak terpuruk, karena hanya memperoleh suara sebesar 3,1 persen, padahal pada Pemilu sebelumnya meraih suara sebesar 14,9 persen. Terpuruknya PDI dalam perolehan suara, yang hampir-hampir meredusir jumlah orsospol menjadi dua saja, tidak terlepas dari pertikaian intern yang kronis dan membuat PDI pecah menjadi dua kubu, di mana kubu Mega terkesan masih tetap dominan mendapat dukungan masyarakat. Di sisi lain, penurunan suara PDI yang cukup telak ini menandakan adanya krisis legitimasi terhadap kepimpinan Soerjadi.

Perolehan suara masing-masing OPP dan kisah sukses Golkar dalam Pemilu 1997 yang melampaui batas maksimal yang pernah dicatatnya sendiri itu, kiranya mempunyai pertalian pula dengan peristiwa yang akan terjadi seperti Sidang Umum MPR bulan Maret 1998 mendatang, juga dengan berbagai peristiwa suplementer lainnya. Adapun bebe-

rapa peristiwa menonjol dalam bulan Juni dan Juli 1997 menyusul pelaksanaan Pemilu 1997 adalah sebagai berikut: (1) Penandatanganan Berita Acara Hasil Penghitungan Suara oleh ketiga OPP; (2) Pembahasan Peraturan Tata Tertib DPR; dan (3) Terjadinya sirkulasi elite politik.

### **Penandatanganan Berita Acara**

Bagi Golkar yang telah meraih kemenangan mutlak, menerima penetapan kursi keanggotaan DPR RI hasil Pemilu 1997 merupakan sikap yang wajar. Dengan kata lain, kesediaan Golkar untuk menandatangi Berita Acara Penghitungan Suara Pemilu 1997 merupakan urusan prosedural saja. Lain halnya dengan PPP dan PDI, kedua Organisasi Peserta Pemilu (OPP) ini sempat meragukan terhadap hasil penghitungan suara dan hal ini terlintas dalam sikap awalnya tidak bersedia menandatangani berita acara hasil penghitungan suara Pemilu 1997.

Ketidaksediaan PPP dan PDI menandatangi berita acara sempat menimbulkan rasa was-was kalangan pemerintah, dan hal ini dapat dimengerti mengingat banyaknya protes serta tuduhan terjadinya kecurangan tidak hanya dalam penghitungan suara tetapi juga jauh sebelum hari pemungutan suara 29 Mei 1997. Protes keras masyarakat tidak hanya diwujudkan dalam bentuk unjuk rasa melainkan juga diwarnai aksi kekerasan berupa perusakan, pembakaran dan penganiayaan di berbagai daerah. Belum lagi serangkaian peristiwa kerusuhan massal yang sangat mengganggu ketenangan masyarakat selama masa kampanye. Bahkan di Sampang telah terjadi puluhan kotak suara dirusak dan dibakar massa, sehingga untuk

pertama kali dalam sejarah Pemilu terpaksanya diadakan pemungutan suara ulangan.

PPP kendati memperoleh kenaikan suara cukup berarti, pernah bersikap keras memprotes kecurangan pemilu. Pergulatan dalam menentukan sikap apakah akan menerima hasil penghitungan suara atau tidak telah menghangatkan suhu politik di tubuh PPP, di mana dalam Rapim PPP di Hotel Cempaka Jakarta pada tanggal 22 Juni 1997 menggelinding beberapa pendapat di antaranya: (a) Langsung menerima hasil penghitungan suara Pemilu 1997 meskipun dengan banyak keluhan; (b) Menerima dengan catatan; dan (c) secara tegas menyatakan penolakannya.<sup>1</sup> Yang langsung menerima adalah wilayah yang berhasil meraih banyak suara seperti Jawa Barat dan Sumatera Utara. Sedangkan yang tegas menolak pada mulanya DPW-PPP Aceh, Sumatera Barat, DKI Jakarta dan Sulawesi Selatan. Tetapi kemudian tinggal DPW-PPP Sumatera Barat saja yang bersikukuh dengan sikapnya. Namun demikian sikap Ketua DPW-PPP Sumatera Barat, Darmadi, akhirnya lumer dan bersedia menandatangani hasil Pemilu 1997 setelah Gubernur Sumatera Barat, Hasan Basri Durin, meminta tanda tangannya dengan mendatangi rumah Darmadi.<sup>2</sup>

Dengan demikian dapat dicatat bahwa sampai menjelang hari penandatanganan hasil Pemilu 1997 PPP masih menunjukkan keberatan dan keengganannya. Ketua PPP pada waktu itu seakan-akan terjepit antara pertanggungjawaban kepada masyarakat pemilihnya dengan pertanggungjawaban kepa-

<sup>1</sup>Forum Keadilan, No. 06, Tahun VI, 30 Juni 1997, hlm. 19; lihat juga Forum Keadilan, No. 7, Tahun VI, 14 Juli 1997, hal. 13.

<sup>2</sup>Merdeka, 23 Juni 1997

da kepentingan bersama. Tetapi pada akhirnya PPP menemukan suatu modus yakni menandatangani hasil Pemilu 1997 dengan beberapa catatan sebagai berikut: (a) Penilaian bahwa jalannya Pemilu 1997 tidak lebih baik dari Pemilu 1992; (b) PPP mendesak agar para pelanggar ketentuan pemilu ditindak sesuai hukum yang berlaku; dan (c) Perlunya perubahan semua perangkat peraturan perundang-undangan tentang pemilu, agar pemilu yang akan datang lebih demokrasi, fair, jujur dan adil. Di samping itu PPP minta maaf kepada para pendukungnya karena sejauh itulah perjuangan yang dapat diusahakannya.<sup>3</sup>

Sikap PDI boleh dikatakan sama dengan PPP. Sekadar catatan perlu dikemukakan bahwa PDI memperoleh tambahan 1 kursi karena adanya penemuan yang mengakibatkan pertambahan sebanyak 60.000 suara untuk PDI di PPD Tingkat I Sumatera Utara.<sup>4</sup> PDI dalam Rapim-nya tanggal 4 Juni

1997 pernah menyatakan sikap bahwa pihaknya tidak akan mengikuti tahap pemilu selanjutnya, yakni penandatanganan hasil penghitungan suara tingkat PPD II dan PPD I, sebelum protes mereka terhadap adanya pelanggaran dan kecurangan pada Pemilu 1997 ditindaklanjuti.<sup>5</sup> Sikap demikian ternyata lumer pada tanggal 22 Juni 1997 malam. Sebagaimana dituturkan oleh Ismunandar, salah seorang Ketua DPP-PDI, bahwa penandatanganan hasil pemilu oleh PDI disebutnya sebagai "Penandatanganan dengan catatan". Catatan dimaksud berupa tuntutan agar kecurangan, ketidakadilan dan pelanggaran yang dilakukan terhadap PDI selama kampanye harus tetap ditindaklanjuti.<sup>6</sup>

Terlepas dari berbagai skenario yang mungkin berlakangi keputusan PPP dan PDI dalam menentukan sikapnya untuk menandatangani berita acara hasil Pemilu 1997, sikap tersebut dapat dinilai tepat oleh masing-masing OPP. Terlebih lagi apabila sampai pada pemahaman bahwa menurut ketentuan yang berlaku mengenai Pemilu, sekalipun ada salah satu OPP yang tidak menandatangani berita acara, hal itu tidak menyebabkan batalnya hasil penghitungan suara. Kalau memang demikian ketentuannya maka akan sia-sia saja kalau ada salah satu OPP yang tetap ngotot, karena hasil penghitungan suara itu tetap saja sah. Pada sisi lain, OPP yang ngambek tadi bisa dianggap tidak menghargai para pemilih yang telah memberikan suara kepada OPP yang bersangkutan. Pragmatisme dan sikap yang realistik inilah kiranya yang mendasari keputusan yang telah diambil oleh PPP dan

<sup>3</sup>Kompas, 24 Juni 1997; Lihat juga Republika, 24 Juni 1997.

<sup>4</sup>Pertambahan sebanyak 60.000 suara untuk PDI tersebut menjadi bahan pembicaraan yang hangat dan bahkan ada tuduhan perolehan suara dan penetapan tersebut hasil rekayasa (Lihat Tajuk Rencana Suara Pembaruan, 24 Juni 1997). Menurut Prof. Dr. Muhammad Budyatna, bertambahnya kursi PDI di DPR menjadi 11 merupakan hal yang bersifat teknis politis. Jatuhnya kursi ke-11 ke Fatimah Ahmad, bukan ke Soerjadi, dapat diperkirakan habisnya kepercayaan kepada Soerjadi selaku Ketua Umum. Masuknya Fatimah Ahmad dapat diharapkan sanggup memberikan perlawanan serta melakukan manuver guna menghambat sepak terjang Megawati di dalam Kongres PDI mendatang (*Suara Pembaruan*, 26 Juni 1997); Perolehan kursi bagi Fatimah Ahmad yang terkesan misterius, diikuti penilaian umum atas sepak terjangnya, bisa dengan mudah memerosotkan kepercayaan masyarakat pada DPR/MPR (Lihat Cornelis Lay, *Komplikasi Sesudah "Pesta"* dalam *Forum Keadilan* No. 07 Tahun VI, 14 Juli 1997).

<sup>5</sup>Republika, op. cit.

<sup>6</sup>Republika, ibid.

PDI dalam menyikapi permintaan penandatanganan berita acara hasil penghitungan Pemilu 1997.

Kata-kata yang diucapkan oleh Ketua Umum DPP-PPP, Ismail Hasan Metareum, di hari penandatanganan berita acara, cukup mencerminkan sikap yang kompromistik: "PPP mengambil langkah yang tidak populer karena menandatangani berita acara hasil Pemilu. Pilihan tersebut lahir dari pertentangan batin yang berat. Untuk itu, kami minta maaf kepada para pemilih yang mungkin kecewa dengan sikap partai".<sup>7</sup> Ungkapan tersebut di satu sisi hendak menyatakan bahwa keputusan yang diambil merupakan pilihan yang sangat menyakitkan dan di sisi lain ingin tetap menghargai pemilihnya yang sudah memberikan suaranya pada PPP.

## Pembahasan Tata Tertib DPR

Perolehan suara PDI yang merosot sangat tajam dalam Pemilu 1997, tampaknya menimbulkan komplikasi terhadap prosedur dan mekanisme kerja di DPR. Seperti diketahui, mekanisme kerja DPR diatur dalam Keputusan DPR RI No. 10/DPR-RE/III/82-83, bertanggal 26 Februari 1983 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.<sup>8</sup> Dengan demikian yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana mekanisme kerja tersebut dapat dilaksanakan dengan perolehan kursi PDI

yang hanya 11 kursi, sementara itu menurut Tatib tersebut DPR mempunyai sejumlah alat kelengkapan seperti: (1) Pimpinan DPR; (2) Badan Musyawarah (Bamus); (3) Komisi-komisi yang terdiri dari Komisi I sampai dengan Komisi XI; (4) Badan Urusan Rumah Tangga (BURT); dan (5) Badan Kerja Sama Antar Parlemen (BKSAP).

Dengan demikian terdapat 15 pos di DPR yang harus diisi oleh masing-masing anggota Fraksi. Kini dalam DPR terdapat 4 fraksi dengan pembagian kursi sebagai berikut: (1) Fraksi ABRI dengan 75 kursi; (2) Fraksi PPP dengan 89 kursi; (3) Fraksi Karya Pembangunan dengan 325 kursi; dan (4) Fraksi PDI dengan 11 kursi. Permasalahan lebih lanjut, bagaimana Fraksi PDI dengan 11 kursi tersebut dapat mengisi 15 pos di DPR itu. Permasalahan ini perlu dicari jalan keluarnya, sebab dalam mewujudkan dan melaksanakan berbagai hak, tugas dan wewenang DPR harus dilakukan oleh sejumlah anggota DPR dan yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi.

Konkretnya, seperti yang diatur dalam Pasal 41 Tatib DPR, Pimpinan DPR adalah alat kelengkapan DPR dan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif serta mencerminkan fraksi-fraksi. Kemudian dalam Pasal 51 ayat (1) dikatakan, susunan keanggotaan Badan Musyawarah ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Kemudian mengenai Badan Urusan Rumah Tangga, pada Pasal 62 ayat (1) Tatib DPR menentukan bahwa susunannya ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Bunyi ketentuan-ketentuan tersebut di atas juga berlaku pada Komisi-komisi yang ber-

<sup>7</sup> *Suara Pembaruan*, 25 Juni 1997.

<sup>8</sup> Peraturan Tata Tertib DPR tersebut merupakan produk DPR dan bukan produk pembuat undang-undang (Presiden bersama-sama DPR). Hal ini berarti bahwa mekanisme kerja DPR diatur oleh lembaga negara yang bersangkutan.

jumlah 11 komisi dan juga pada Badan Kerjasama Antar Parlemen. Mengenai Komisi dikatakan bahwa setiap anggota DPR, kecuali Pimpinannya, harus menjadi anggota salah satu komisi.

Apabila dilihat dari jumlah komisi saja, maka berdasarkan Tatib tersebut Fraksi PDI tidak mungkin menempatkan anggota-anggotanya di luar komisi baik sebagai anggota maupun sebagai ketua dan atau anggota Pimpinan Komisi. Dengan demikian apabila masih akan memberlakukan Peraturan Tatib DPR yang ada sekarang, maka Fraksi PDI paling tidak harus berjumlah 22 orang baik untuk menjadi anggota dan Pimpinan Komisi maupun untuk duduk di empat alat kelengkapan DPR. Melihat kenyataan demikian, terlintas dalam pemberitaan media massa beberapa kemungkinan mengatasinya, yakni: *pertama*, memberikan jumlah suara dan kursi kepada PDI. Meskipun jalan keluar ini bersifat politik, namun bisa menghadapi kendala psikologik-politik;<sup>9</sup> *kedua*, mengubah peraturan Tatib DPR sedemikian rupa sehingga memungkinkan bagi PDI dengan 11 orangnya itu dapat secara aktif menjalankan tugasnya sebagai anggota DPR.

Kemungkinan yang pertama nampaknya terlintas dengan menggelindingnya pemikiran tentang pelimpahan suara dari Golkar, di mana Ketua Umum DPP Golkar H. Hartmoko telah menyatakan kesediaannya untuk memberikan sisa suara yang mereka miliki kepada PDI. Tetapi niat tersebut ternyata tidak mendapat sambutan dari PDI,<sup>10</sup>

dan PPP juga tidak sependapat.<sup>11</sup> Selain itu muncul pula pemikiran tentang penggabungan suara yang dikenal dengan istilah *stembus accoord*, di mana cara ini disetujui PPP.<sup>12</sup> Tetapi ternyata ketentuan yang berlaku mengatur bahwa penggabungan suara semacam ini harus sudah ditandatangani saat penyerahan Daftar Calon Sementara, dan bukan setelah pemungutan suara. Dengan demikian pelaksanaan penggabungan suara menghadapi kendala teknis.

Menurut Suryatna Soebrata, Sekretaris Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), hingga penghitungan suara tidak pernah ada kesepakatan penggabungan suara. Padahal menurut Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1985 tentang pelaksanaan Pemilu, semestinya jika ada kesepakatan untuk melakukan *stembus accoord*, harus disampaikan bersamaan dengan pengajuan daftar calon. Pengaturan yang lebih rinci dijumpai pada Pasal 73 ayat 1 PP tersebut yang menyatakan bahwa PPP, Golkar dan PDI dapat mengadakan kesepakatan penggabungan suara untuk diperhitungkan dalam pembagian jumlah wakil, di mana kesepakatan itu harus dinyatakan oleh OPP yang mengajukan calon pada formulir Surat Pencalonan (Model B) dan juga pada formulir Daftar Calon Organisasi (Model BA).<sup>13</sup>

Kemudian mengenai kemungkinan yang kedua, yakni mengubah peraturan Tata Tertib DPR, pada dasarnya upaya ini dapat dipandang dari dua dimensi, yaitu dimensi teknis dan dimensi politis. Dalam dimensi teknis, perubahan peraturan Tatib DPR ditem-

<sup>9</sup>Lihat H.R. Sri Soemantri M dalam "Implikasi Perolehan Kursi PDI Terhadap Mekanisme Kerja DPR", *Republika*, 9 Juni 1997.

<sup>10</sup>*Republika*, 4 Juni 1997.

<sup>11</sup>*Republika*, 20 Juni 1997.

<sup>12</sup>*Republika*, 21 Juni 1997.

<sup>13</sup>*Ibid.*

puh disertai latar belakang pemikiran agar PDI terakomodasikan. Sedangkan dalam dimensi politis, perihal sedikitnya perolehan kursi oleh PDI hanyalah sekadar "momentum" yang tepat untuk mengadakan perubahan terhadap ketentuan Tatib DPR guna mengantisipasi perkembangan zaman.<sup>14</sup> Dari dimensi politis dapat dicatat sebuah latar belakang bahwa ketatnya Tatib DPR telah menyebabkan sejumlah hak para wakil rakyat, seperti hak inisiatif dan interpelasi, sulit untuk dijalankan,<sup>15</sup> dan karena itulah perubahan ketentuan tata tertib DPR pernah merebak menjadi isu politik.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Menurut Ketua FPP, Hamzah Haz, sehubungan dengan rencana perubahan Tata Tertib DPR, PPP sejak beberapa bulan lalu, jauh sebelum hasil pemilu ditetapkan, sudah menyerahkan usul perubahan tata tertib kepada Pimpinan DPR, karena tata tertib yang lalu sekarang tidak mampu lagi menjawab tuntutan tugas DPR. Dengan adanya masalah PDI, bagi FPP kasusnya hanya akan menjadi tambahan klausul perubahan. Dengan demikian, bagi FPP yang akan diubah tidak hanya pasal yang berkaitan dengan masalah komisi sehubungan dengan kasus PDI melainkan juga pasal-pasal yang berkaitan dengan prosedur penggunaan hak DPR dan juga pasal-pasal lain yang bisa memperkuat fungsi DPR (*Suara Pembaruan*, 26 Juni 1997). Hal senada diungkapkan pula oleh Ketua DPR/MPR Wahono, bahwa keinginan menyempurnakan Tatib DPR itu sudah lama dan tidak ada hubungannya dengan masalah PDI, tetapi baru sekarang akan direalisasi (*Suara Pembaruan*, 29 Juni 1997). Bahkan menurut M. Kharis Suhud, Ketua MPR/DPR RI Periode 1987-1992, suara-suara yang menginginkan perubahan Tatib DPR sudah terdengar pada periode kepemimpinannya, di mana pada tahun 1990 ia pernah menyatakan harapannya agar perubahan Tatib dapat diwujudkan pada DPR periode 1992-1997 (Tajuk Rencana *Kompas*, 30 Juni 1997). Sedangkan menurut Fatimah Ahmad, PDI telah mempunyai gagasan mengubah Tatib DPR sejak 1987 (*Kompas*, 27 Juni 1997).

<sup>15</sup> *Merdeka*, 28 Juni 1997.

<sup>16</sup> Suara-suara yang menginginkan perubahan Tatib DPR sudah terdengar pada DPR Periode 1987-

Perubahan Tatib DPR ternyata merupakan alternatif yang dipilih sebagai jalan keluar. Hal ini terbukti pada Rapat Paripurna DPR tanggal 26 Juni 1997 telah dibentuk Panitia Khusus (Pansus) Perubahan Peraturan Tata Tertib DPR yang beranggotakan 21 orang, yang akan menjalankan tugasnya sampai dengan tanggal 20 Juli 1997.<sup>17</sup> Kesepakatan empat fraksi untuk melakukan perubahan Tatib DPR itu merupakan hasil rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR sehari sebelumnya, yakni pada tanggal 25 Juni 1997.<sup>18</sup> Diharapkan pembahasan perubahan Tatib DPR sudah selesai pada akhir September 1997, agar dengan demikian pada tanggal 1 Oktober 1997 DPR sudah menggunakan Tatib baru.

Dalam perkembangannya terdapat gagasan awal berupa usulan mengenai jumlah Komisi di DPR. Menurut Fraksi ABRI, jumlah Komisi perlu dikurangi menjadi enam sampai delapan Komisi, sedangkan Fraksi Karya Pembangunan (FKP) mengusulkan cukup dengan 5 sampai 7 Komisi saja.<sup>19</sup> Fraksi Persatuan Pembangunan (FPP) dalam gagasan awalnya tidak sepakat jika dilakukan pencutan jumlah Komisi, sebab dengan perampingan jumlah Komisi justru dapat membuat kerja anggota DPR tidak efektif karena jumlah anggota setiap komisi menjadi besar. PPP berpendapat, untuk mengantisipasi adanya fraksi yang jum-

---

1992. Bahkan Ketua DPR waktu itu, M. Kharis Suhud, pada tahun 1990 menyatakan harapannya perubahan Tatib dapat diwujudkan pada DPR periode 1992-1997 (Lihat Tajuk Rencana *Kompas*, 30 Juni 1997).

<sup>17</sup> *Merdeka*, 26 Juni 1997.

<sup>18</sup> *Kompas*, 30 Juni 1997.

<sup>19</sup> *Media Indonesia*, 26 Juni 1997.

lah anggotanya sedikit adalah dengan mengubah ketentuan kuorum dalam rapat Komisi. Kalau selama ini ketentuan kuorum rapat Komisi adalah setengah jumlah anggota lebih satu, dan terdiri dari empat fraksi, maka bisa diubah dengan cukup dua fraksi.<sup>20</sup> Dalam perkembangannya FPP menerapkan untuk mengusulkan 10 Komisi ditambah Panitia Anggaran menggantikan Komisi APBN.<sup>21</sup>

Dari perkembangan tersebut di atas dapat dicatat bahwa Pansus Tatib DPR telah terbentuk dan telah mulai bekerja. Dengan demikian perubahan Tatib akan terjadi. Tetapi proses pembentukannya lebih didorong oleh kenyataan hasil Pemilu 1997, di mana Fraksi PDI tidak akan dapat mengajukan usul paket calon Pimpinan DPR apabila menggunakan Tatib yang kini berlaku, sebab penandatangan suatu usul disyaratkan harus ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 20 orang anggota. Terdapat 10 pasal dari Tatib DPR yang kini berlaku yang mengandung persyaratan sama, khususnya pasal-pasal tentang penggunaan hak DPR. Hal ini pernah terjadi pada Peraturan Tatib DPR 1971-1977 di mana jumlah penandatangan suatu usul ditentukan sebanyak 30 orang anggota. Ini sesuai dengan jumlah anggota fraksi terkecil pada waktu itu, yakni Fraksi PDI. Pada Pemilu 1977 perolehan kursi PDI turun menjadi 29 buah, diadakan sedikit perubahan yang bersifat praktis. Jumlah penandatangan pun diturunkan menjadi 25 orang. Kemudian pada Pemilu 1982 kursi PDI turun lagi menjadi 24 maka jumlah penandatangan ikut turun menjadi 20 orang.

<sup>20</sup> *Kompas*, 26 Juni 1997.

<sup>21</sup> *Suara Karya*, 28 Juni 1997.

Perolehan kursi oleh PDI pada Pemilu 1997 sebanyak 11 kursi, berarti pas dengan jumlah komisi yang sekarang ada. Kenyataan ini tak bisa dilihat sesederhana itu. Salah seorang di antaranya dipastikan akan menjadi Wakil Ketua DPR. Ini berarti terdapat satu Komisi yang tidak mempunyai anggota dari Fraksi PDI. Di samping itu masih ada alat-alat kelengkapan DPR lainnya yang harus diisi. Perampingan jumlah Komisi mungkin salah satu alternatif mencari jalan keluar, tetapi yang perlu diperimbangkan pula adalah segi efektivitas kerja, penyediaan ruang sidang yang memadai, ketahanan fisik dari anggota dan lain sebagainya.

## Sirkulasi Elite Politik

Selang satu minggu setelah berlangsungnya Pemilu 1997 terjadi sirkulasi elite di negeri kita yang ditandai oleh dua peristiwa penting, *pertama*: pengangkatan Jenderal TNI R. Hartono, KSAD, alumnus Akademi Militer Nasional (AMN) tahun 1962, menjadi Menteri Penerangan RI menggantikan H. Harmoko yang mendapat tugas baru sebagai Menteri Negara Urusan Khusus (Menegsus). Dengan demikian R. Hartono yang semula adalah elite militer menjadi elite politik dan H. Harmoko yang adalah elite eksekutif, setelah pelantikan sebagai anggota DPR pada 1 Oktober 1997 nanti, berdasarkan logika politik ia berpeluang menjadi elite legislatif;<sup>22</sup> *kedua*: berlangsungnya

<sup>22</sup> Menteri Sekretaris Negara Moerdiono mengatakan, sebagai ketua umum partai mayoritas pemenang pemilu, secara politis Harmoko akan menjadi Ketua MPR/DPR periode mendatang (*Media Indonesia*, 10 Juli 1997). Di tengah merebaknya isu bahwa H. Harmoko bakal menggantikan posisi Wahono

regenerasi dalam tubuh ABRI yang ditandai dengan pergantian puncak piramida pimpinan Angkatan Darat oleh perwira lulusan AKABRI pada awal pemerintahan Orde Baru, yaitu Letjen TNI Wiranto sebagai KSAD dan Mayjen TNI Soebagyo H.S. sebagai Wakasad.

Duduknya R. Hartono dalam posisi Menpen RI merupakan yang ketiga kalinya seorang berlatar belakang perwira militer menjadi Menpen, yakni setelah Boediardjo dan Ali Moertopo. Penempatan seorang militer dalam departemen ini kiranya dapat diprediksi bahwa Menpen R. Hartono bakal menjalankan fungsi Departemen Penerangan khususnya dalam rangka pengamanan *public opinion* menghadapi pelaksanaan Sidang Umum MPR bulan Maret 1998 yang akan datang. Suatu hal yang dapat dicatat, bahwa R. Hartono dalam menjalankan tugas barunya itu tetap akan melanjutkan implementasi kebijakan sebagaimana yang telah digariskan oleh H. Harmoko, antara lain tetap memberlakukan SIUPP sekiranya memang diperlukan sebagai alat kontrol efek-

---

sebagai Ketua DPR/MPR, terbit keputusan Pangab yang menetapkan Kassospol ABRI Letjen TNI Syarwan Hamid sebagai anggota DPR masa bhakti 1997-2002. Hal ini menimbulkan spekulasi bahwa Syarwan Hamid yang akan menjadi Ketua DPR/MPR (*Media Indonesia*, 12 Juli 1997). Pendapat beberapa wakil rakyat yang dihimpun Merdeka pada awal Juli 1997, umumnya menilai bahwa peluang kedua tokoh tersebut menduduki kursi pimpinan Dewan sama besar. Keduanya dinilai sama-sama kapabel dan akseptabel, sehingga jadi-tidaknya mereka menempati kursi Ketua DPR/MPR hanya tergantung dari garis tangannya (*Merdeka*, 3 Juli 1997). Sementara itu Pangab Jenderal TNI Feisal Tanjung seusai acara HUT ke-31 Ikatan Kesejahteraan Keluarga ABRI (IKKA) di Mabes ABRI, Cilangkap, Jakarta, tanggal 14 Juli 1997 mengatakan bahwa Ketua DPR (dan MPR) itu pasti berasal dari OPP yang terbesar (*Bisnis Indonesia*, 15 Juli 1997).

tif terhadap dunia pers.<sup>23</sup> Dengan demikian Deppen di bawah R. Hartono akan tetap memberlakukan kebijakan-kebijakan pers yang bernuansa menjaga stabilitas keamanan. Terlebih lagi mengingat situasi politik dalam negeri menjelang Sidang Umum MPR Tahun 1998 diperkirakan akan memanas, maka sangat mungkin kontrol terhadap pers semakin diperketat.

Sementara itu jabatan Menegsus yang diperuntukkan bagi H. Harmoko barangkali tidak kurang dari sebagai "ruang tunggu" untuk sesuatu jabatan dan atau tugas lain. Masa jabatan yang hanya sekitar empat bulan,<sup>24</sup> dengan tugas membekali calon anggota legislatif agar mereka dapat bekerja secara efisien, efektif dan optimal serta menyampaikan misi maupun visi para calon anggota legislatif, memberikan spekulasi bahwa jabatan dan tugas Menegsus tersebut bersifat sementara dan diperkirakan bukan merupakan sebuah lembaga permanen. Dalam waktu yang relatif singkat H. Harmoko harus bekerja keras menjabarkan tugas khusus tersebut berikut realisasinya,<sup>25</sup> untuk sekaligus menepis sementara pen-

<sup>23</sup> *Media Indonesia*, 7 Juni 1997.

<sup>24</sup> Masa jabatan Menegsus hanya berkurun waktu 4 bulan, yakni sejak Juni sampai dengan September 1997. Pada tanggal 1 Oktober 1997 H. Harmoko dilantik sebagai Anggota DPR (Legislatif), dan belum mentradisi bahwa seorang anggota lembaga legislatif sekaligus merangkap di eksekutif.

<sup>25</sup> Sekadar gambaran dapat dikemukakan bahwa pada tanggal 10 Juli 1997 Ketua DPP PPP Ny. Aisyah Aminy dan juga Ketua DPP PDI Budi Hardjono mengatakan bahwa para calon legislaltif dari PPP dan PDI kemungkinan besar tidak mengikuti pembekalan dari Menegsus, sebab hingga sekarang belum ada keputusan dari pimpinan partainya perihal boleh tidaknya mereka mengikuti pembekalan angkatan pertama yang akan dimulai tanggal 25 Juli 1997. Mengenai pembekalan itu sendiri,

dapat yang mengatakan bahwa tugas pembekalan itu dirasakan sebagai indoctrinasi, pendiktean ataupun intervensi Menegsus terhadap "kedaulatan" ketua-ketua fraksi di DPR mendatang.

Anggapan dari sementara kalangan masyarakat tersebut ditepis dengan penjelasan bahwa dalam acara pembekalan akan dikerahkan para Manggala dari BP-7 Pusat, yang memiliki kualifikasi representatif, memandu diskusi yang lain sama sekali dengan indoctrinasi selama ratusan jam seperti yang sudah lazim selama ini. Dalam hal ini Menegsus sebagai koordinator dan BP-7 Pusat sebagai pelaksana teknis. Para anggota legislatif yang adalah wakil rakyat, akan diberikan kesempatan untuk terus-menerus berdiskusi satu dengan yang lain, dengan maksud agar lebih saling kenal dan tentunya lebih akrab, dan berbeda pendapat bisa dipecahkan dengan cara yang luwes dan tidak konfrontatif.<sup>26</sup>

Dengan demikian menurut penjelasan tersebut, pembekalan adalah upaya untuk mengatur terlebih dahulu segala sesuatu agar berjalan lancar, memiliki keseragaman dan berjalan harmonis. Yang jelas, materi pembekalan berkaitan dengan tugas-tugas DPR, dan bukan pesan sponsor apalagi instruksi dari pihak eksekutif. Selain itu metoda yang dipakai adalah diskusi, bukan penataran, sehingga akan terjadi proses tukar pikir atau tukar pandangan dari peserta. Kendati demikian, pembekalan ini boleh dikatakan sebagai sebuah eksperimen

yang belum ada presedennya dan oleh karenanya perlu dilihat prosesnya.

Perihal sirkulasi elite di tubuh ABRI, dengan naiknya Letjen Wiranto ke jenjang pucuk pimpinan Angkatan Darat membuat pos-pos strategis militer lainnya juga mengalami pergantian pimpinan, dan sekaligus menandai adanya pergeseran posisi ke sejumlah perwira angkatan yang jauh lebih muda.. Barangkali dalam waktu dekat akan terjadi pergantian di posisi Panglima Angkatan Bersenjata (Pangab), sebab dalam bulan Juli 1997 Jenderal TNI Feisal Tanjung memasuki masa pensiun. Namun berdasarkan kebiasaan selama ini jabatan Pangab akan berakhir mendekati atau bersamaan dengan akhir masa jabatan Menteri dalam kabinet

Adapun beberapa pos yang mengalami pergantian personalnya dapat disebutkan sebagai berikut: Wakasad yang semula dijabat oleh Letjen F.X. Sudjasmin, diisi oleh Mayjen TNI Soebagyo H.S., lulusan AKABRI tahun 1970 yang sebelumnya adalah Pangdam IV/Diponegoro. Posisi Pangkostrad yang semula dijabat oleh Letjen TNI Wiranto kemudian digantikan oleh Mayjen TNI Soegiono, teman satu angkatan dengan Soebagyo H.S., yang sebelumnya menjabat Dan Paspampres. Kemudian sebagai Dan Paspampres digantikan oleh Brigjen TNI Soetarto yang sebelumnya menjadi Waasop di Mabes AD. Sedangkan jabatan Pangdam IV/Diponegoro diisi oleh Mayjen TNI Mardiyono yang sebelumnya adalah Gubernur Akademi Militer di Magelang.

Letjen TNI Syarwan Hamid akan menjadi salah seorang dari 40 anggota Fraksi ABRI yang baru - 35 orang anggotanya adalah orang lama. Di antara 40 orang ter-

---

Ny. Aisyah Amini masih belum tahu secara jelas apa maksudnya, apa yang dibekali, materinya apa dan sebagainya (*Merdeka*, 11 Juli 1997).

<sup>26</sup>Tajuk Rencana Merdeka, 27 Juni 1997.

sebut ada lima Pangdam yang mengikuti-nya ke gedung DPR/MPR, yakni: Mayjen TNI Imam Utomo (Pangdam V/Brawijaya), Mayjen TNI Namoeri Anom (Pangdam VI/Tanjungpura), Mayjen TNI Tayo Tarmadi (Pangdam III/Siliwangi), Mayjen TNI Sedaryanto (Pangdam I/Bukit Barisan), dan Mayjen TNI Abdul Rivai (Pangdam IX/Udayana).<sup>27</sup> Jabatan Letjen TNI Syarwan Hamid sebagai Kassopol ABRI akan digantikan oleh Mayjen TNI M. Yunus Yosfiah yang sebelumnya menjabat Komandan Sesko ABRI. Kemudian Assospol Kassopol ABRI yang dijabat oleh Mayjen TNI Budi Harsono akan digantikan oleh Mayjen TNI Bambang S. Yudhoyono yang sebelumnya menjabat Pangdam II/Sriwijaya. Sedangkan untuk jabatan Komandan Sesko ABRI akan dipegang oleh Mayjen TNI Arie J. Kumaat, yang sebelumnya sebagai Asisten Teritorial Kasum ABRI.<sup>28</sup>

Regenerasi di tubuh ABRI pada dasarnya merupakan peristiwa biasa dan merupakan tradisi yang telah lama berlangsung. Tetapi bila regenerasi itu dikaitkan dengan saat menjelang SU MPR serta kemungkinan suksesi kepemimpinan nasional, dapat menimbulkan beberapa spekulasi politik antara lain: *pertama*, pergantian kepemimpinan dalam tubuh ABRI yang berlangsung pada bulan Juni 1997 merupakan langkah menciptakan situasi politik dan pertahanan keamanan yang benar-benar stabil dalam kurun waktu sepuluh bulan mendatang, dengan maksud agar pelaksanaan SU MPR dan proses suksesi dapat berjalan mulus tanpa timbul gejolak sosial politik yang berarti.

*Kedua*, tampilnya Letjen TNI Wiranto sebagai pucuk pimpinan Angkatan Darat merupakan tahap yang perlu dilalui untuk berada pada jenjang yang lebih tinggi yakni sebagai Pangab, setelah berakhirnya masa tugas Jenderal TNI Feisal Tanjung. Spekulasi ini didasarkan pada penilaian bahwa karier militer Wiranto selama ini tergolong cemerlang serta mempunyai wawasan kebangsaan serta integritas pribadi yang memadai untuk jabatan puncak ABRI; dan ketiga, naiknya Letjen TNI Wiranto ke puncak pimpinan Angkatan Darat berdampak naiknya pula sejumlah perwira junior di bawahnya untuk memegang beberapa posisi strategis. Hal ini sangat positif karena menunjukkan telah terjadi regenerasi kepemimpinan dalam ABRI yang berkesinambungan dan bersifat alamiah dan tanpa terjadi konflik.

## Catatan Penutup

Berdasarkan uraian di atas kiranya dapat dibuat catatan penutup sebagai berikut: bahwa masing-masing OPP telah menandatangi hasil Pemilu 1997, di mana kesedian PPP dan PDI menandatangani hasil Pemilu 1997 itu disertai dengan catatan, keberatan dan juga desakan tindak lanjut. Dengan demikian hasil Pemilu 1997 telah dinysatakan sah, dan ini berarti satu fase lagi telah terlewati. Terbukalah legitimasi untuk proses politik selanjutnya yaitu pengambilan sumpah dan pelantikan anggota DPR/MPR serta SU MPR 1998. Bahasa yang dipakai oleh PPP dalam catatan dan keberatan terkesan lunak dan penuh santun, dibandingkan dengan alotnya pembicaraan pada pertemuan dan musyawarah PPP baik di pusat maupun di daerah, ketika akan menentu-

<sup>27</sup>Gatra, 19 Juli 1997, hal. 44.

<sup>28</sup>Kompas, 15 Juli 1997.

kan sikapnya apakah akan menerima atau menolak hasil Pemilu 1997.

Perasaan PPP dan PDI yang tertuang di dalam catatan dan koreksi terhadap pelaksanaan Pemilu 1997 nampaknya tersirat juga di kalangan pimpinan Golkar, di mana mereka juga merasa tidak enak dan kurang merasa pas benar dengan suasana yang menyertai Pemilu 1997. Dengan demikian, kendati hasil Pemilu 1997 telah ditandatangani, kiranya tetap ada manfaatnya bilamana kita mengkaji mengapa semua kekurangan itu terjadi, dengan maksud tidak untuk saling menyalahkan melainkan mengambil pelajaran dan pengalaman sebagai bahan masukan bagi perbaikan penyelenggaraan pemilu-pemilu yang akan datang.

Boleh dikatakan hampir semua pihak mengalamatkan pada masa kampanye yang melibatkan massa, dan suasana "kesumpekan" politik, sehingga terbuka peluang bagi terjadinya kerusuhan, kekerasan, perusakan dan sebagainya. Namun di balik kerugian yang kita jumpai itu, bilamana kita mau berkata secara jujur, kampanye massal terutama mengingat sistem serta ruang gerak politik dalam format sekarang, ia mempunyai kontribusi positif, karena kampanye massal hampir menjadi satu-satunya kesempatan ketika rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam suasana psikis benar-benar ingin me-

ngungkapkan aspirasinya. Bilamana kampanye massal ingin ditiadakan, maka perlu diciptakan kesempatan atau suasana bagi rakyat untuk dapat menyampaikan aspirasinya dengan cara yang lebih teratur dan melegakan.

Persoalan yang sekarang timbul sehubungan dengan perolehan PDI yang hanya berjumlah 11 kursi, adalah ke arah mana pelonggaran Tatib DPR akan diarahkan. Dalam kerangka pemikiran mengatasi kesesakan Tatib DPR, yakni dengan cara me-longgarkan Tatib yang ada, hendaknya tidak sekedar bertopang pada dimensi teknis belaka melainkan sekaligus juga politis. Dengan demikian hasil kerja Panitia Khusus yang ditunjuk Bamus tak berhenti hanya pada pencuitan jumlah komisi melainkan juga pada kemudahan penggunaan hak-hak wakil rakyat yang hakiki seperti hak inisiatif dan hak interpelasi. Agar dengan demikian lembaga legislatif yang disegani benar-benar kita miliki.

Sehubungan dengan sirkulasi elite politik yang terjadi, hal tersebut memberikan kesan bahwa dewasa ini Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Panglima Tertinggi ABRI merupakan satu-satunya aktor politik yang mempunyai peranan besar dalam melakukan pergeseran elite politik di tingkat atas.

# Para Penulis

- **Herman Hidayat.**  
Memperoleh Strata-1 pada bidang Teologi di Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Jakarta (1976-1982); Strata-1 Fakultas Sosial Politik, Universitas Nasional (1986) dan Strata-2 pada Fakultas Pendidikan dari Kyushu University, Fukuoka, Japan (1994). Sejak 1984, sebagai Peneliti di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI).
- **Arif Satria.**  
Sedang mengikuti Program Studi Sosiologi Pedesaan Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor (IPB).
- **Murwatie B. Rahardjo.**  
Sarjana Geografi, Universitas Indonesia (1988), Staf Peneliti dari Departemen Sosial Budaya CSIS, sejak tahun 1978.
- **Tri Pranadji.**  
Sarjana Pertanian, bidang Sosial Ekonomi Pertanian di Institut Pertanian Bogor (1984); sejak tahun 1984 sebagai Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Saat ini sedang menyelesaikan Pendidikan Pascasarjana, Jurusan Sosiologi Pedesaan, di IPB.
- **Nizwar Syafa'at.**  
Staf Peneliti Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Sarjana Jurusan Tanah (1982); MS Ekonomi Pertanian (1989) dan sekarang sedang mengikuti program S-3 Pengembangan Wilayah Pedesaan di IPB.
- **Iwan Setiajje.**  
Staf Peneliti Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- **Carunia Mulya Firdausy.**  
Lulus Institut Pertanian Bogor (1981), kemudian menyelesaikan Master of Agricultural Development Economies dari Australian National University (1987) dan Ph.D dalam bidang ekonomi di Fakultas Ekonomi, University of Queensland, Australia (1991). Sekarang Staf Peneliti pada Puslitbang Ekonomi Pembangunan (PEP-LIPI).
- **Agung Eko Hertanto.**  
Lulus Jurusan Fisika ITB, *Cum Laude*, tahun 1977 dan menjadi staf pengajar di ITB dari tahun 1977 sampai dengan 1979. Mengajar dan melakukan riset Fisika di City College of New York dari tahun 1979 sampai dengan 1986, dan di Lehman College dari tahun 1987 sampai dengan 1990. Mendapat gelar Ph.D di bidang Fisika dari City University of New York 1992, dan melanjutkan program PostDoktoral Fisika di The James Franck Institute of The University of Chicago sampai tahun 1995. Bidang riset Fisika: Teori Medan Kuantum, Superstring, Fenomena Kritis, Fisika Polymer, dan Fisika Komputasi. Bidang Riset Ekonomi: Transfer Teknologi dan Energi. Staf Analis CSIS, Departemen Ekonomi sejak 1978.

Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and  
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

si,  
n/  
ya

... penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 5.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 25.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon: 3865532 s/d 3865535, Cable: CSIS JAKARTA, Fax: (021) 3847517; 3809641.